

FACULTAD
DE CIENCIAS
JURÍDICAS



ZIENTZIA
JURIDIKOEN
FAKULTATEA

TRABAJO FIN DE ESTUDIOS

GRADO EN DERECHO

FINANCIACIÓN DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

Paula Donézar Apesteguía

DIRECTOR

Juan Carlos Orenés Ruiz

Pamplona / Iruñea

03 de junio de 2016

ABSTRACT

Political parties are a fundamental element of the Spanish political system, as it is proven from their explicit recognition in the 6th article of the Spanish Constitution of 1978 where they were set as the guiding institutions of political pluralism, formation and expression of the popular will and fundamental instruments of political participation. Political parties are financed predominantly with public funds, leaving private financing in the background. The control of the economy of the political parties is carried by the Court of Auditors, which through its reports calls on the political parties to correct the deficiencies which might be found.

KEY WORDS: Political parties, financing, Organic Law, transparency, Court of Auditors.

RESUMEN

Los partidos políticos son un elemento fundamental en el sistema político español, siendo prueba de ello su reconocimiento expreso en el artículo 6 de la Constitución Española de 1978 al configurarlos como orientadores del pluralismo político, de la formación y manifestación de la voluntad popular e instrumentos fundamentales para la participación política. Los partidos políticos se financian de forma predominantemente pública pasando la financiación privada a un segundo plano. El control de la economía de los partidos políticos corresponde al Tribunal de Cuentas, que a través de sus informes llama a los partidos políticos a corregir las deficiencias que constate.

PALABRAS CLAVE: Partidos políticos, financiación, Ley Orgánica, transparencia, Tribunal de Cuentas.

ÍNDICE	
ÍNDICE DE ABREVIATURAS	4
I. INTRODUCCIÓN.	5
II. FINANCIACIÓN DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS. ÁMBITO GENERAL... 7	
1. El papel de los partidos políticos.....	7
2. Sistemas de financiación.....	9
2.1. Financiación pública.....	10
2.2. Financiación privada.	12
2.3 Financiación mixta.....	14
1. Antecedentes	15
2. La Ley Orgánica 3/1987.	17
3. La Ley Orgánica 8/2007.	18
V. FINANCIACIÓN PÚBLICA Y PRIVADA DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN ESPAÑA.....	23
1. Financiación pública.....	23
1.1. Subvención por gastos electorales.	24
1.2. Subvenciones estatales anuales.....	27
1.3. Subvenciones Comunidades Autónomas.	29
1.4. Subvenciones extraordinarias para campañas de propaganda.	29
1.5. Aportaciones de grupos parlamentarios.	29
2. Financiación privada.....	31
2.1 Cuotas y aportaciones de sus afiliados.	31
2.2 Donaciones.....	33
2.3 Fondos procedentes de los préstamos o créditos que concierten.	37
3. Obligaciones contables y de gestión económica-financiera.	39
IV. CONTROL DE LA FINANCIACIÓN: EL TRIBUNAL DE CUENTAS.	41
1. Control interno.....	41
2. Control externo.	42
3. Control parlamentario.....	44
VII. BIBLIOGRAFÍA.	47

ÍNDICE DE ABREVIATURAS

BOE: Boletín Oficial del Estado

CE: Constitución Española

CP: Código Penal

GRECO: Grupo de Estados Contra la Corrupción

LO: Ley Orgánica

LOFPP: Ley Orgánica de Financiación de Partidos Políticos

LOPP: Ley Orgánica de Partidos Políticos

LOREG: Ley Orgánica del Régimen Electoral General

PP: Partido Popular

PSOE: Partido Socialista Obrero Español

TC: Tribunal Constitucional

TCu: Tribunal de Cuentas

TEDH: Tribunal Europeo de Derechos Humanos

UDC: Unión Democrática de Cataluña, en catalán: *Unió Democràtica de Catalunya*

UPN: Unión del Pueblo Navarro

I. INTRODUCCIÓN.

Una correcta financiación de los partidos políticos es necesaria para un buen funcionamiento de todo sistema democrático, y más en concreto en el sistema democrático español, donde se otorga una especial importancia a los partidos políticos en el Título Preliminar de la Constitución Española, cuyo artículo 6 los considera el instrumento fundamental de participación política, encargados de concurrir a la formación y manifestación de la voluntad popular.

Desde su origen, los partidos políticos han ido evolucionando hasta convertirse en grandes estructuras organizativas con un amplio poder institucional. En consonancia con las funciones de relevancia constitucional que desempeñan han ido desarrollado grandes estructuras con amplia implantación territorial, lo que ha supuesto aumentar las necesidades de recursos económicos. El régimen jurídico de financiación es una parte decisiva del correcto funcionamiento del sistema democrático en cuanto los partidos expresan el pluralismo político y articulan la representación de los ciudadanos en los órganos legislativos y demás instituciones públicas; sus estructuras dependen del acceso a recursos económicos para ejercer de manera completa todas sus funciones.

Los partidos políticos españoles se financian fundamentalmente a través de fondos públicos, siendo las aportaciones privadas (cuotas, donaciones...) una parte menor de todos los recursos que emplean éstos para llevar a cabo su función; así se ha venido estableciendo en las diferentes normas jurídicas que se han ocupado de esta cuestión. A través de sucesivas leyes y reformas se ha perseguido lograr una mayor transparencia y control en la financiación de los partidos políticos. El control y la fiscalización de las cuentas de los partidos políticos son realizados por el Tribunal de Cuentas y contribuyen a mejorar la confianza en el sistema de partidos en su conjunto. El control público es imprescindible para asegurar la regularidad en la obtención de fondos.

Este trabajo tiene la finalidad de examinar la financiación de los partidos políticos conforme a la legislación vigente y la evolución que esta materia ha sufrido a lo largo de los últimos años, con el objetivo de proporcionar un análisis del estado de la cuestión y las posibles deficiencias del sistema; para ello se prestará una especial atención a las últimas reformas legales aprobadas, a sus motivaciones y resultados.

Con el fin de lograr este propósito, el trabajo se ha estructurado de la siguiente manera: en primer lugar, se ha dedicado un apartado al papel que juegan los partidos políticos en las modernas democracias para, a continuación, describir los tres sistemas de financiación de los partidos políticos: el sistema público, privado y mixto, incluyendo algún ejemplo del Derecho comparado. Tras él, le sigue otro apartado que centrándose ya en España analiza la regulación de la financiación de los partidos políticos haciendo un recorrido desde sus antecedentes hasta la normativa vigente. Posteriormente, se ha llevado a cabo el estudio de la financiación pública y privada de los partidos en España, analizando los recursos que conforman cada sistema y se ha incluido un apartado acerca del control que ejerce el Tribunal de Cuentas sobre la financiación de los partidos. Por último, en las conclusiones se establecen una serie de valoraciones que tienen como finalidad expresar una opinión sobre la financiación de los partidos políticos y, a su vez, proponer cambios y mejoras en la legislación vigente.

En cuanto a la metodología, se han utilizado técnicas acordes con la naturaleza del objeto. Para ello se ha acudido a las principales fuentes jurídicas y principales artículos elaborados por la doctrina. Fundamentalmente, se ha realizado un análisis exhaustivo empezando por el Real Decreto 20/1977, de 18 de marzo, sobre normas electorales y continuando con las dos leyes que sobre esta materia se han dictado: la ya derogada Ley Orgánica 3/1987, de 2 de julio, sobre financiación de los Partidos Políticos y la vigente Ley Orgánica 8/2007, de 4 de julio, sobre financiación de los Partidos Políticos, que ha sido modificada por la Ley Orgánica 5/2012, de 22 de octubre, de reforma de la Ley Orgánica 8/2007, de 4 de julio, sobre financiación de los Partidos Políticos y, posteriormente, por la Ley Orgánica 3/2015, de control de la actividad económico-financiera de los Partidos Políticos, por la que se modifican la Ley Orgánica 8/2007, de 4 de julio, sobre financiación de los Partidos Políticos, la Ley Orgánica 6/2002, de 27 de junio, de Partidos Políticos y la Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas.

Aparte de estos elementos, se han estudiado informes a nivel europeo como son los emitidos por el GRECO o el estudio llevado a cabo por la Comisión Europea para la democracia a través del derecho (Comisión de Venecia). A nivel nacional, también se han tenido en cuenta los informes realizados por el Tribunal de Cuentas en los que se publican una serie de conclusiones y recomendaciones dirigidas a los partidos políticos en el ejercicio de su actividad económica.

II. FINANCIACIÓN DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS. ÁMBITO GENERAL.

1. El papel de los partidos políticos.

Los partidos políticos cumplen varias funciones relevantes en las sociedades democráticas al concurrir a los procesos electorales, integrarse en las instituciones de representación y de Gobierno, contribuir a la socialización política o a la formación de la opinión pública. Asimismo, tienen un carácter mediador entre la sociedad y el poder político configurándose como elementos fundamentales en el funcionamiento de la democracia moderna¹. Sin embargo, a pesar de su importancia, ni la Constitución Española ni la normativa reguladora de los partidos políticos contienen una definición de qué debe entenderse por partido político. Aun así, este concepto ha sido objeto de múltiples definiciones, destacando la concepción de partido político como “cualquier grupo político identificado por una etiqueta oficial que presenta a las elecciones y puede sacar en elecciones candidatos a cargos públicos” (Sartori, 1980) o “las formas de socialización que, descansando en un reclutamiento (realmente) libre, tiene como fin proporcionar poder a sus dirigentes dentro de una asociación y otorga por ese medio a sus miembros activos determinadas posibilidades ideales o materiales” (Weber, 1922). La Comisión Europea para la democracia a través del Derecho, en concreto en la Comisión de Venecia celebrada en el año 2010, definió a los partidos políticos “como una plataforma colectiva para la expresión de los derechos fundamentales de asociación y expresión de los individuos”.

La Constitución Española de 1978 otorga a los partidos políticos una ubicación especial en el Título Preliminar. Así, en su artículo 6 señala que “los partidos políticos expresan el pluralismo político, concurren a la formación y manifestación de la voluntad popular y son instrumento fundamental para la participación política. Su creación y el ejercicio de su actividad son libres dentro del respeto a la Constitución y a la ley. Su estructura y funcionamiento deberán ser democráticos”. La jurisprudencia del Tribunal Constitucional ha destacado en varias ocasiones la importancia de este artículo como reconocimiento de los partidos en nuestro ordenamiento constitucional. Así, por ejemplo, la sentencia del Tribunal Constitucional 3/1981, de 2 de febrero, afirmó que, en virtud del art. 6, los partidos adquieren «relevancia constitucional», y que ésta “viene

¹ FÉRNANDEZ-MIRANDA CAMPOAMOR, C, Y OTROS, TORRES DEL MORAL, A. (Dir.). *Introducción al derecho político (Unidades didácticas)*, Universidad nacional de educación a distancia, Madrid, 1993, págs. 284-286.

justificada por la importancia decisiva que esas organizaciones tienen en las modernas democracias pluralistas...”. Como ha señalado la Sentencia del Tribunal Constitucional 85/1986, de 25 de junio, existe “un derecho subjetivo público de los ciudadanos a constituir bajo la forma jurídica de asociaciones, partidos políticos; con ello se reconoce y legitima la existencia de partidos y se garantiza su existencia y subsistencia”. No son una asociación cualquiera sino que la Constitución y el resto del ordenamiento les asigna funciones con una dimensión constitucional con rasgos singulares² En concreto expresar el pluralismo político, concurrir a la formación y manifestación de la voluntad popular y ser instrumento fundamental para la participación política y, precisamente, por realizar esa función constitucional tienen como límites que su estructura y funcionamiento deberán ser democráticos y en su creación y ejercicio de su actividad deben respetar la Constitución y la Ley³. La regulación legal de los partidos se contiene en la Ley Orgánica 6/2002, de 27 de junio, de Partidos Políticos (LOPP).

Los partidos políticos han sido reconocidos por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos como actores integrales en el proceso democrático, además de ser los medios mayormente utilizados para la participación política y ejercicio de los derechos relacionados con ésta. Los partidos son generadores para una sociedad política pluralista y juegan un papel activo en garantizar un electorado informado y participativo”. Se les reconoce, por otra parte, una serie de derechos fundamentales: La libertad de asociación es el derecho central que rige el funcionamiento de los partidos políticos. El TEDH también ha reconocido la relación inherente existente entre la libertad de asociación y sus derechos de libertad de expresión, de opinión y de reunión aplicable también a los grupos de individuos que se asocian a un partido político y gozan por lo tanto de la plena protección de los derechos que se relacionan con los partidos políticos. Los derechos de asociación, expresión y de reunión únicamente podrán ser restringidos cuando sea estrictamente necesario⁴.

El partido político se caracteriza por tener un programa homogéneo, una organización extendida y una estructura permanente así como un programa continuo con una serie de gastos ordinarios de funcionamiento al margen del proceso electoral y

² APARICIO PÉREZ, M. A, Y OTROS, APARICIO, M. A. (Dir.). *Manual de derecho constitucional*. Atelier, Barcelona, 2012, págs. 164-168.

³ CÁMARA VILLAR, G. Y OTROS, BALAGUER CALLEJÓN, F. (Coordinador). *Introducción al derecho constitucional*. Tecnos, Madrid, págs. 509-516.

⁴ Comisión de Venecia en su 84ª Sesión Plenaria, Octubre 2010, pág. 8.

al margen de su funcionamiento en cuanto a “grupo parlamentario”⁵. De tal manera, el crecimiento de los gastos de un partido político es fuertemente creciente. Esto es debido a que aparte de los gastos ordinarios que pueda presentar un partido político, la concurrencia a elecciones conlleva una serie de gastos muy elevados. Así, es necesario costear las campañas electorales (personal administrativo y directivo, encuestas, publicidad, análisis electoral, etc.) que con frecuencia con que tienen lugar en los diversos niveles de gobierno (local, autonómico, nacional y europeo), además de los costes crecientes de los nuevos medios de comunicación e información; el cambio en la naturaleza de la competencia política (con énfasis en los líderes y, por tanto, con campañas más costosas), y a la creación de estructuras burocráticas, extensas y profesionalizadas en los partidos, entre otras causas⁶.

2. Sistemas de financiación.

La financiación de los partidos políticos aborda la cuestión esencial de cómo se sufragan los gastos que generan las distintas actividades de los partidos. Históricamente, los partidos políticos han pasado de financiarse de forma exclusivamente privada a utilizar un sistema mixto en el que predominan las aportaciones de carácter público. Esta evolución se produce a la vez que se van consolidando los partidos políticos y dejan de concebirse como meras asociaciones privadas sino como entes de relevancia pública⁷. Independientemente del origen de los fondos, la financiación de los partidos políticos debe sujetarse a determinados principios como son la publicidad en la contabilidad y en el origen de los fondos, austeridad, legalidad, igualdad de oportunidades entre los participantes, el respeto de los derechos de los afiliados, garantía de libertad e igualdad entre los distintos grupos políticos.

Existen tres sistemas de financiación de los partidos políticos: la financiación pública, la financiación privada y la financiación mixta. En los países democráticos de Europa se ha ido orientando la financiación de los partidos políticos hacia un sistema de financiación pública fundamentalmente por dos motivos: En primer lugar por la centralidad del partido político para el funcionamiento del Estado y en segundo lugar

⁵ PÉREZ ROYO, J, *Curso de Derecho Constitucional*, Marcial Pons, Madrid 2014, págs. 521 y 522.

⁶ ARGANDOÑA, A. (11 de diciembre de 2012) “Cómo financiar los partidos sin favorecer la corrupción”. *Aceprensa*. Recuperado de: file:///C:/Users/user/Downloads/c-mo-financiar-los-partidos-sin-favorecer-la-corrup%20(2).pdf [Consulta: 5 de mayo 2016]

⁷ PÉREZ-MONEO AGAPITO, M. *La disolución de partidos políticos por actividades antidemocráticas*. LEX NOVA, S.A, Valladolid, 2007, pág. 95.

con el fin de garantizar lo más posible el principio de igualdad en la vida política y lucha electoral⁸.

2.1. Financiación pública.

Por financiación pública de un partido se entiende aquella en la que, de acuerdo con las leyes vigentes en un determinado país, un partido político recibe recursos públicos para la subvención de gastos de campaña electoral así como para el sostenimiento de su funcionamiento normal. Utilizando el concepto de BLANCO VALDÉS, podríamos determinarla como “el sistema consistente en otorgar a los partidos subvenciones procedentes del erario del Estado destinados a cubrir los gastos realizados por ellos en el desarrollo de sus actividades”⁹.

Este tipo de financiación puede ser tanto directa como indirecta. Mientras que la financiación directa consiste en otorgar a los partidos políticos fondos que provienen directamente de los Presupuestos Generales del Estado, la financiación indirecta consiste en darles cierto trato de favor. Un ejemplo de ello sería la cesión gratuita por parte de los Ayuntamientos, de locales oficiales, y lugares públicos para celebrar actos de campaña electoral (Art 54.3 LOREG) o tarifas especiales para los envíos postales de propaganda electoral (Art. 59 LOREG).

Como cualquier sistema de financiación, presenta tanto una serie de ventajas como desventajas. La financiación pública presenta como aspectos positivos el favorecimiento de la independencia y estabilidad de los partidos políticos y evita que respondan a intereses propios de financiación privados. También, ayuda a garantizar la igualdad de oportunidades, y la justicia en la competencia electoral; permite concurrir a los partidos que no disponen de las mismas oportunidades que los más grandes o tradicionales, o que no tienen programas partidistas que interesen a determinados sectores de la sociedad. Es decir, si la cuantía de la financiación pública es insuficiente, puede dificultar el ejercicio de los derechos políticos, sobre todo el de libertad de expresión, y puede resultar ineficaz desde el punto de vista económico. Este tipo de financiación favorece además la transparencia en el uso de los fondos obtenidos y vela por un control efectivo de la financiación de los partidos¹⁰. Autores como BLANCO

⁸ PÉREZ ROYO, J, *Curso de Derecho Constitucional*, op.cit, pág. 521.

⁹ BLANCO VALDÉS, R. L, *Los Partidos Políticos*. Tecnos, Madrid, 1990, pág.192.

¹⁰ SÁNCHEZ GONZÁLEZ, S, MELLADO PRADO, P, GOIG MARTÍN, J. M. *La democracia constitucional española*. Centro de Estudios Ramón Areces, S.A, Madrid, 1997, pág. 99.

VALDÉS defienden este tipo de financiación al entender que ésta constituye una medida positiva para alcanzar la concretización del principio de igualdad y del pluralismo político¹¹. Además, ayuda a limitar las fuentes de financiación que provengan de contribuyentes con intereses particulares que quieren influir en sus políticas y por lo tanto, ayuda a combatir la corrupción. Asimismo, si los partidos políticos reciben una parte sustancial de los ingresos a través de la financiación pública, es más fácil exigirles que rindan cuentas sobre sus gastos e ingresos y por lo tanto aumenta la transparencia y control sobre la financiación de los mismos¹².

Por último, si un partido político se financiase únicamente con fondos privados, se podría traducir en una desigualdad política ya que existe el riesgo de que las diferencias socioeconómicas que existen en la sociedad, se conviertan en diferencias de representación y acceso en el poder político.

Como argumentos en contra, la financiación pública provoca que aumente la distancia entre los líderes y candidatos de un partido político y los ciudadanos (miembros, simpatizantes, electores...). Además, la financiación pública preserva el *statu quo* que mantiene a los partidos y candidatos establecidos en el poder, es decir, los fondos públicos se distribuyen entre los partidos políticos y candidatos representados en la legislatura haciendo más difícil que tengan representación las nuevas fuerzas políticas aunque bien es cierto que se puede limitar esta influencia negativa disponiendo por ley que se asignen fondos especiales a los nuevos partidos políticos o candidatos. La financiación pública suele ser además impopular en la sociedad ya que se considera que los contribuyentes comunes no deberían apoyar por medio de las “arcas públicas” a partidos políticos y candidatos con los que no comparten su ideología o porque se concibe como prioridad destinar los recursos públicos a otros ámbitos más importantes como la sanidad o educación. Igualmente, si una parte sustancial de los ingresos de un partido proviene del Estado y no de contribuciones voluntarias, se corre el riesgo de que los partidos políticos vayan perdiendo independencia y se conviertan en órganos del Estado, perdiendo vínculos con la sociedad civil. Por último, si los fondos públicos resultan insuficientes, se van a generar incentivos para aumentar su cuantía, ya sea mediante nuevos fondos públicos, recursos privados legales o medios ilegales como por

¹¹ BLANCO VALDÉS, R (1990), *Los Partidos Políticos*. Madrid, Tecnos, 1990, págs. 192-194.

¹² SANTANO, A, C. *El análisis constitucional del sistema de financiación pública de partidos políticos en España*. Tesis. Universidad de Salamanca, 2013, pág.124.

ejemplo, mediante la creación de empresas privadas cuyos beneficios se destinen a financiar al partido. Por ello, como gran inconveniente a este tipo de financiación, si los fondos públicos son insuficientes, nos sitúa ante posibles conductas ilegales e inmorales¹³.

En Europa, un ejemplo de financiación eminentemente pública es el caso de Francia. La financiación está compuesta tanto por la combinación de las cotizaciones de los militantes y las donaciones privadas como por la ayuda financiera que les otorga el Estado. Ésta se divide en dos fracciones: la primera parte de la ayuda depende de los resultados de las elecciones legislativas para los partidos que hayan presentado candidatos en cierto número de circunscripciones y la segunda fracción es proporcional al número de parlamentarios que se declaran inscritos en el partido político correspondiente¹⁴. En cuanto a las donaciones privadas, se limitan en 7.500 por partido y se prohíben las donaciones de empresas y siendo obligatorio que los diputados presenten cuentas, los gastos que llevan a cabo así como un informe de su patrimonio al principio y al fin de su mandato¹⁵.

2.2. *Financiación privada.*

En la financiación privada son los propios partidos políticos los que deben obtener sus ingresos a partir de diversas fuentes de financiación, sean estas propias o ajenas¹⁶. En este tipo de financiación, los recursos van a estar formados principalmente por las cuotas de los afiliados, de los rendimientos patrimoniales del partido, de los donativos recibidos y de los préstamos obtenidos. La conveniencia de una mayor o menor presencia de financiación privada en un sistema ha sido siempre una cuestión polémica debido a la fuerte influencia que el dinero tiene en la política dado el alto coste de las campañas electorales y del mantenimiento de los partidos, la apertura del sistema hacia la aceptación de recursos privados puede, con la misma facilidad, resolver problemas, o generarlos. Aunque se abogue por reconocer la libertad de los partidos para la captación de recursos privados, lo cierto es que cuando los recursos son escasos

¹³ ARGANDOÑA, A. (11 de diciembre de 2012) “Cómo financiar los partidos sin favorecer la corrupción”. *Aceprensa*. Recuperado de: file:///C:/Users/user/Downloads/c-mo-financiar-los-partidos-sin-favorecer-la-corrup%20(2).pdf [Consulta: 5 de mayo 2016]

¹⁴ Artículo 9 de la Ley francesa n° 88-227 de 11 de marzo de 1988 relativa a la transparencia financiera de la vida política modificado por la Ley n° 2013-907 de 11 de octubre de 2013.

¹⁵ Artículo 11.4 de la Ley francesa n° 88-227 de 11 de marzo de 1988 relativa a la transparencia financiera de la vida política modificado por la Ley n° 2013-907 de 11 de octubre de 2013.

¹⁶ MARTÍNEZ SOSPEDRA, M. *Introducción a los Partidos Políticos*. Ariel, Barcelona, 1996, pág. 64.

y los gastos electorales no disminuyen, los partidos frecuentemente recurren a entes privados para afrontar sus compromisos. La sociedad valora correctamente como prioritario que los mismos partidos sean independientes en su actuación, principalmente respecto de grupos que pretenden influir directamente en sus políticas¹⁷.

Por otra parte se considera que la financiación privada es más eficaz contra la corrupción, ya que obliga a los partidos políticos a cuidar de su credibilidad ante el electorado, y a realizar una mejor gestión de los recursos. Además, el hecho de que los ciudadanos realicen aportaciones a los partidos políticos es una forma de participación política, fomentando al mismo tiempo la relación de confianza entre los partidos y los ciudadanos al permitir que los particulares o empresas realicen aportaciones de forma voluntaria al partido concreto con el que tengan un mayor grado de empatía. Asimismo, estimula el trabajo de las organizaciones locales de los partidos, y acaba por fomentar la democracia interna. Finalmente, también se afirma que es el modelo de financiación que realmente se corresponde con la naturaleza predominantemente jurídico-privada de dichas organizaciones en el ordenamiento español¹⁸.

No obstante, un modelo de financiación de los partidos políticos totalmente privado podría ser perjudicial para la independencia de los partidos acentuando una dependencia económica de los partidos y de los políticos respecto de los grupos de intereses, es decir, no garantizaría la igualdad de oportunidades entre dichas organizaciones¹⁹.

Hay autores como PETER SCHNEIDER, que consideran que debido a razones socio-estructurales no es posible garantizar a los partidos la igualdad en las oportunidades de manera absoluta, como tampoco a los ciudadanos la oportunidad de participar de igual forma en la política²⁰. Así, una regulación absolutamente permisiva del tema en puntos como las cuotas y las donaciones iba a favorecer a los sectores económicamente más fuertes de la sociedad, alterando la idea de igualdad de oportunidades entre los partidos.

¹⁷ SÁNCHEZ GONZÁLEZ, S, MELLADO PRADO, P, GOIG MARTÍN, J. M, *op.cit*, págs. 100-101.

¹⁸ CASTILLO, P. del. “*Objetivos para una Reforma de la Legislación sobre Financiación de los Partidos Políticos*”, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1994, págs. 61-63.

¹⁹ RODRÍGUEZ, A, FIDALGO, E. “Responsabilidad social, crisis financiera y normalización contable en los partidos políticos españoles” en *Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa*, núm. 74, 2012, págs. 239-259.

²⁰ SCHNEIDER, H, P. “*Democracia y constitución*”. Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1991, págs. 149-147.

Otro sector de la doctrina, como por ejemplo GARCÍA VIÑUELA, aboga por la financiación privada al entender que incidir en medidas indirectas, como la libertad y publicidad de las donaciones políticas, ofrecería esperanzas mejor fundadas de alcanzar algunos de los objetivos que se buscan al regular la financiación política, como es fomentar la transparencia de los procesos electorales. Considera además que por el hecho de establecer límites a las contribuciones en dinero de individuos y empresas no aumenta la influencia de los electores con desventajas económicas en ningún sentido significativo sino que lo que hace es redistribuir el poder político a favor de los grupos con recursos no regulados²¹.

Un caso claro de financiación privada, es el Reino Unido (el modelo anglosajón) por el que también se rige la financiación en Estados Unidos. El primero de ellos destaca por la transparencia de su sistema: la mayor parte de los recursos de financiación de los partidos políticos es privada y los fondos públicos se limitan a un fondo estatal dirigido a pagar costes y los fondos privados y con aportaciones de afiliados es por lo tanto la mayor fuente de ingresos de cada partido. Los partidos políticos en Estados Unidos se financian también de forma privada y además, no existe límite a la misma. Las últimas elecciones en Estados Unidos del año 2012 con Barack Obama como vencedor fueron las elecciones más caras de la historia al superar los 6 mil millones de dólares²². Italia por su parte, también se financian los partidos políticos mediante la financiación privada, en el año 1993 se abolió la financiación pública mediante referéndum y aunque volvió a ser introducida en el año 1999, en el año 2013 se eliminó mediante decreto toda financiación pública a estos, financiándose hoy en día gracias a donaciones particulares.

2.3 Financiación mixta.

Por último, existe un tercer sistema de financiación con elementos propios de la financiación tanto pública como privada que sería el denominado sistema mixto. Se conforma con una combinación de ambos sistemas para lograr el equilibrio entre ambas modalidades. Garantiza, en primer lugar, la independencia de los partidos políticos, una igualdad mínima de base para las distintas formaciones en su presentación ante la sociedad, de modo que ésta pueda pronunciarse y elegir con conocimiento e

²¹ GARCÍA VIÑUELA, E: "La regulación del dinero político" en *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, núm. 118, 2007, págs. 65-95.

²² SÁNCHEZ GONZÁLEZ, G: "Financiación de los partidos políticos en Estados Unidos" en *Teoría y realidad constitucional*, núm. 6, 2000, págs.71-82.

información suficiente entre las distintas ofertas electorales y una conexión suficiente entre partidos políticos y sociedad civil, de modo que aquéllos no se conviertan en estructuras financiadas por el Estado²³.

Alemania, es un ejemplo de financiación mixta de los partidos políticos. La contribución a los partidos es proporcional a los votos: 0,85 euros por cada voto recibido hasta los 4 millones de papeletas; 0,70 para las demás. Además, premia al añadir añade 0,38 céntimos por cada euro recibido en donaciones y aportaciones de afiliados si el partidos documenta la recaudación²⁴. Se prohíben las donaciones de empresas con participación estatal, fundaciones políticas o ligadas a la Iglesia así como las que lleguen desde el extranjero, y el límite de las donaciones anónimas está en los 1000 euros²⁵. En total, la financiación pública no puede superar el 50% de los ingresos anuales del partido²⁶.

III. REGULACIÓN DE LA FINANCIACIÓN DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN ESPAÑA.

1. Antecedentes.

Las normas sobre financiación de los partidos políticos en España son relativamente recientes. Por lo que respecta a la financiación de los gastos electorales, se regularon mediante el Real Decreto 20/1977, de 18 de marzo, sobre normas electorales²⁷. El objetivo de este Real Decreto fue regular las primeras elecciones libres en España tras la dictadura del General Franco²⁸.

A la financiación de los gastos electorales de los partidos políticos se hacía mención en los artículos 44 a 48. Se iba evidenciando ya el carácter público de la

²³ ARIÑO ORTIZ, G: “*La financiación de los partidos políticos*”. Foro de la Sociedad Civil, 2009, págs. 28-31.

²⁴ Artículo 18 de la Ley Partidos Políticos de 1967.

²⁵ Artículo 25 de la Ley Partidos Políticos de 1967.

²⁶ MARTINEZ CUEVAS, MD. “La financiación de los partidos políticos en el ordenamiento jurídico español. Algunas consideraciones de derecho comparado”, en *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad de Granada*, núm. 8,2005, págs. 447-469.

²⁷ BOE núm. 70, de 23 de marzo de 1977.

²⁸ Para ello, estableció constituir un Congreso formado por 350 Diputados y elegir 207 Senadores estableciendo por ello las normas que rigieran el proceso electoral. Se regularon también las normas que determinan el número de Diputados y Senadores, el funcionamiento por regla general de la provincia como circunscripción electoral –salvo las peculiaridades de Ceuta, Melilla y los archipiélagos Canario y Balear– y los principios que han de inspirar el sistema electoral para una y otra Cámaras. Asimismo, se regularon las condiciones del sufragio entre las diferentes alternativas políticas como instrumento de organización de la democracia. Además, se dedicó el Título Segundo a la “Organización Electoral”, el Título Tercero a la “Convocatoria de Elecciones”, el Título IV a la “Presentación y Proclamación de Candidatos”, o el Capítulo V a la “Campaña electoral”, entre otros.

financiación a los partidos políticos al establecer que el Estado subvencionaría los gastos que originen las actividades electorales, otorgando un millón de pesetas por cada escaño obtenido en el Congreso o en el Senado, cuarenta y cinco pesetas por cada uno de los votos obtenidos por cada candidatura al Congreso y quince pesetas por cada uno de los votos obtenidos por cada candidato que hubiera obtenido escaño de Senador.

A pesar del carácter provisional del Real Decreto 20/1977, es destacable que también reguló las dos siguientes elecciones legislativas, hasta que fue aprobada la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio del Régimen Electoral General (LOREG)²⁹. Esta norma vino a dar una ordenación exhaustiva de todos los aspectos relativos a la financiación electoral de los partidos tanto directa como indirecta³⁰.

Lo dispuesto en el Real Decreto 20/1977 se completó, en lo que se refiere a la actividad ordinaria de los partidos políticos, mediante la Ley Orgánica 54/1978 de 4 de diciembre, de Partidos Políticos³¹ que en su artículo sexto estableció que la Administración del Estado financiaría las actividades de los partidos³².

Ya desde el principio se iba vislumbrando en el ordenamiento jurídico español una preferencia hacia el sistema público de financiación en consonancia con el papel que el artículo 6 de la Constitución Española asigna a los partidos políticos que los configura como instrumentos fundamentales para la participación política, deduciendo que el propio Estado debe proveerles de los medios materiales imprescindibles para su funcionamiento³³. Por lo tanto, existe así un reconocimiento expreso en nuestra norma fundamental de la relevancia de los mismos, en tanto son expresión del pluralismo, y concurren a la formación y manifestación de la voluntad popular

²⁹BARREDA, M Y BORGE R. *La democracia española: realidades y desafíos. Análisis del sistema político español*, UOC, 2006, págs. 99-101.

³⁰ ARAGÓN REYES, M. *Temas básicos de derecho constitucional*. TOMO I, Civitas, Madrid, 2001, págs.152-156.

³¹ Derogada por la Ley Orgánica 6/2002, de 27 de junio, de Partidos Políticos.

³² El artículo sexto de la Ley Orgánica 54/1978, de 4 de diciembre, de Partidos Políticos señala que: “La Administración del Estado financiará las actividades de los Partidos con arreglo a las siguientes normas: Cada Partido percibirá anualmente una cantidad fija por cada escaño obtenido en cada una de las dos cámaras y, asimismo, una cantidad fija por cada uno de los votos obtenidos por cada candidatura a cada una de las dos cámaras; En los Presupuestos Generales del Estado se consignará la cantidad global destinada a estos fines, así como los criterios para distribuirla con sujeción a lo dispuesto en el apartado anterior, Reglamentariamente se determinará el régimen de distribución de las cantidades mencionadas en el apartado a cuando los Partidos hubieran concurrido a las elecciones formando parte de federaciones o coaliciones”.

³³ DE ESTEBAN, J. y GONZÁLEZ-TREVIJANO, P. J. *Tratado de derecho constitucional II*. Servicio publicaciones facultad de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid, Madrid, 2004, págs. 218-230.

2. La Ley Orgánica 3/1987.

Hasta el año 1987 no existía en nuestro ordenamiento jurídico una regulación homogénea y completa de un aspecto tan importante de los Partidos Políticos como es el tema de su financiación. Por tanto, el objetivo de la Ley Orgánica 3/1987, de 2 de julio, sobre Financiación de los Partidos Políticos (Vigente hasta el 6 de julio de 2007) fue establecer el marco normativo básico que ajustara la financiación de los partidos políticos a los principios de suficiencia y publicidad y para ello se regularon las fuentes de financiación, tanto públicas como privadas. En materia de financiación pública se estableció una subvención anual no condicionada, para atender a los gastos de funcionamiento ordinario.

Con respecto a la financiación privada se estableció como norma general la licitud de las aportaciones financieras a los partidos políticos limitadas por los principios de publicidad e independencia. Se prohibieron las aportaciones finalistas o anónimas, así como aquellas procedentes de una misma persona física o jurídica, superiores a la cantidad de 10.000.000 de pesetas al año. Se restringieron además las aportaciones procedentes de empresas públicas o de empresas que, mediante contrato vigente, prestasen servicios o realizasen obras o suministros para alguna Administración Pública (artículos 4 a 8 de la LO 3/1987).

Respecto de las obligaciones contables, la ley señaló la necesidad de llevar registros detallados con el fin de conocer en todo momento la situación financiera de los partidos y el cumplimiento de sus obligaciones. Por último, se estableció un sistema de control riguroso tanto interno como externo, a cargo del Tribunal de Cuentas este último con el fin de garantizar la regularidad, transparencia y publicidad de la actividad económica de los partidos políticos.

En 1996, los Grupos Parlamentarios del Congreso de los Diputados presentaron por separado distintas iniciativas de reforma de la ley de 1987³⁴. La Ponencia encargada de informar estas Propositiones de Ley (formada por 3 miembros del Grupo Popular, 2 del Socialista, 1 de Izquierda Unida, 1 de Convergencia y Unió, 1 del Partido

³⁴Las Propositiones de Ley se publicaron en el *Boletín Oficial de las Cortes Generales, Congreso de los Diputados*, Serie B. La del Grupo Socialista, en el número 39-1, el 14 de junio de 1996, las de los Grupos Popular, Catalán y Vasco en los números 43-1, 44-1 y 45-1 respectivamente, el 4 de julio de 1996 y la del Grupo Federal de Izquierda Unida-Iniciativa per Catalunya en el número 51-1, el 16 de septiembre de 1996. El informe de la ponencia y el texto unificado se publicaron el 5 de enero de 1998 en el número 139-1 del mismo medio.

Nacionalista Vasco, 1 de Coalición Canaria y 1 del Grupo Mixto) presentó en 1998 un texto unificado cuyos aspectos más destacables fueron la ampliación de los recursos públicos para la financiación de las formaciones políticas que establecía la LO 3/1987 o la manifestación de que la ésta no garantizaba de manera adecuada la suficiencia, regularidad y transparencia de la actividad económica de los partidos políticos. Asimismo, se propusieron también cambios de importancia en la regulación de la financiación privada: la aportación máxima de una persona física o jurídica para gastos corrientes se elevaba de 10 a 25 millones de pesetas anuales, desaparecían las aportaciones anónimas, los partidos podían recibir financiación del extranjero en las mismas condiciones que la ley establece para las aportaciones privadas de los residentes, se contemplaban las aportaciones en especie, etc. A pesar de que en un principio la propuesta contaba con un gran apoyo que suponía la mayoría parlamentaria, finalmente se optó por mantener la ley de 1987. Como indican GARCÍA VIÑUELA y ARTÉS CASIELLES se aspiraba a que la ley de financiación que sustituyera a la de 1987, fuera una ley de consenso y acuerdo de toda la Cámara. Sin embargo, surgieron discrepancias como el rechazo de la izquierda hacia las donaciones empresariales, la negativa de uno de los grupos a revelar la identidad de los donantes por motivos de seguridad o el aumento de los costes políticos que se consideró innecesario³⁵.

3. La Ley Orgánica 8/2007.

En la actualidad, la regulación de la financiación de los partidos políticos en España se rige por la Ley Orgánica 8/2007, de 4 de julio, sobre financiación de los Partidos Políticos, que ha ido sufriendo sucesivas reformas. Habían transcurrido 20 años desde que se aprobó la primera norma reguladora de la financiación de los partidos políticos, en los que la sociedad española había experimentado cambios políticos y económicos tan significativos como la rápida incorporación de las nuevas tecnologías, el ingreso del Estado español a la Unión Económica y Monetaria o la consolidación del sistema democrático. Junto a estos cambios llegaron a la opinión pública noticias vinculadas con posibles casos de corrupción ligados a la financiación ilegal de los partidos políticos. Fueron asuntos como el “caso AVE”, el cual se trataba de un caso de cohecho y falsedad por el cobro de comisiones ilegales por la adjudicación del proyecto del tren de alta velocidad (AVE) Madrid-Sevilla; el caso Pallerols, que consistió en la

³⁵GARCÍA VIÑUELA, E. y ARTÉS CASIELLES, J. “El gasto público en financiación política: las subvenciones para el funcionamiento ordinario de los partidos” en *Revista de Estudios Políticos*, núm. 128, 2005, págs. 255-291.

financiación irregular de Unió Democràtica a través del desvío de las subvenciones recibidas por las empresas controladas por el empresario Fidel Pallerols y su esposa para realizar cursos de formación laboral o el caso Malaya relacionado con una trama urbanística ilegal en el Ayuntamiento de Marbella en la que se agrupan una serie de actividades delictivas³⁶.

Por tanto, esta ley tuvo como principal objetivo lograr una mayor transparencia y publicidad así como el control en la financiación de los partidos políticos con el fin de impedir la desviación de sus funciones. En la Exposición de Motivos de la Ley, se indicó la necesidad de establecer garantías y más medios para que el sistema de financiación no incorporase elementos de distorsión entre la voluntad popular y el ejercicio del poder político. Asimismo, se fijó que la financiación de los partidos políticos tiene que corresponder a un sistema mixto que abarque por una parte, las aportaciones de la ciudadanía y por otra los recursos procedentes de los poderes públicos en proporción a su representatividad como medio de garantía de la independencia del sistema, pero también de su suficiencia.

Ya en el año 2001 el Tribunal de Cuentas había presentado una moción relativa a la modificación de la normativa sobre financiación y fiscalización de los partidos políticos donde puso de manifiesto que la eficacia del control de las cuentas anuales de los partidos políticos requiere que su ejercicio se extienda sobre toda la organización política y sobre todas las áreas de su actividad económico financiera, que las cuentas que presentan los partidos políticos no incluyen, con carácter general, la actividad económico-financiera de todas las organizaciones y niveles territoriales en que se organizan los partidos políticos, ni incluyen información sobre los diferentes grupos parlamentarios de los que reciben subvenciones, o sobre su participación en diversas sociedades mercantiles, o sus relaciones con determinadas fundaciones. Este Tribunal estimó además necesario que los partidos presenten cuentas consolidadas con las entidades en las que exista un control efectivo del partido con el objetivo de garantizar

³⁶ PÉREZ PRESEDO, A; PÉREZ MOSQUERA, A; PÉREZ RODRÍGUEZ, C: “*Casos de corrupción en España, 1977-actualidad*” Grupo DOCUMENTATIA, octubre 2014. Recuperado de <https://documentatia.files.wordpress.com/2014/11/corrupcion-documentatia.pdf>.

la transparencia de la actividad de los partidos políticos, sin perjuicio de la presentación de sus cuentas anuales específicas³⁷.

La LO 8/2007 se caracterizó por fijar una serie de límites a las aportaciones privadas a 100. 000 euros para personas físicas o jurídicas, así como la prohibición de no poder recibir los partidos políticos dinero de empresas que tengan contratos con la Administración (artículo 4.2.c LO 8/2007), medida que, indudablemente, favoreció la transparencia. El artículo 5 estableció la prohibición de donaciones anónimas y se privó a los partidos políticos de realizar actividades de carácter mercantil (no se consideran las actividades de promoción o los rendimientos del propio patrimonio). El sistema de límites de las donaciones aumentó considerablemente, siendo el tope máximo de 100.000 euros. Como punto a subrayar, la Ley incluye un régimen sancionador, que puede ser aplicado por el Tribunal de Cuentas. Las sanciones pueden tener naturaleza pecuniaria o administrativa. Una valoración menos positiva puede hacerse en relación a la total omisión de la cuestión de las operaciones de crédito de los partidos políticos con las entidades bancarias y la creciente práctica de las condonaciones de deuda.

A los pocos años de su entrada en vigor, el Pleno del Tribunal de Cuentas, en el informe de fiscalización de los estados contables de los partidos políticos y de las donaciones percibidas por las fundaciones vinculadas orgánicamente, de los ejercicios 2009, 2010 y 2011 recomendó también modificar la Ley Orgánica 8/2007 a fin de identificar las fundaciones y asociaciones vinculadas orgánicamente a los partidos políticos y garantizar así la transparencia y control en la financiación de los partidos políticos. Igualmente, recomendó crear un registro de fundaciones vinculadas, someter a los mecanismos de fiscalización las cuentas anuales de las fundaciones y asociaciones vinculadas orgánicamente con los partidos políticos así como ampliar a las fundaciones y asociaciones los requisitos y limitaciones exigidos a los partidos políticos en relación con las donaciones privadas. Todo ello, con el objetivo de asegurar un mejor cumplimiento de las obligaciones contables, una mayor transparencia en la gestión de la

³⁷Moción del Pleno del Tribunal de Cuentas relativa a la modificación de la normativa sobre financiación y fiscalización de los partidos políticos, de 30 de octubre de 2001 (BOE 21-VIII-2002).

actividad económico-financiera desarrollada por los partidos políticos y un eficaz control de dicha actividad³⁸.

En esta misma línea, un informe emitido en abril de 2011 por el Grupo de Estados Contra la Corrupción (GRECO) del Consejo de Europa, ya advirtió que España no cumplía ninguna de sus recomendaciones para subsanar las deficiencias en el sistema de financiación de los partidos políticos. No existía un límite concreto al endeudamiento o las condiciones de los préstamos, no se presentaba información sobre las fundaciones vinculadas a los partidos o sobre las deudas de los partidos con las entidades de crédito³⁹.

Esto puso de manifiesto que era necesario una reforma de la ley tal y como recoge el informe de la Ponencia presentada en el Congreso de los Diputados el 25 de junio de 2012⁴⁰. Así, a través de la Ley Orgánica 5/2012, de 22 de octubre, de reforma de la Ley Orgánica 8/2007, de 4 de julio, sobre financiación de los partidos políticos, se llevó a cabo una reforma de la LO 8/2007 con el objetivo de aumentar la transparencia y control en la financiación de los partidos políticos. Se articularon para ello medidas basadas en el principio de transparencia que se concretaron en obligaciones de publicidad activa y de notificación. Asimismo, dado el contexto de crisis económica que atravesaba España en aquel momento, se optó por reducir en un 20 por ciento la cuantía que el Estado otorgaría en concepto de subvenciones a los partidos políticos. Es decir, incidió en la idea de un sistema de obtención de ingresos por partidos políticos que combinaran la suficiencia y la austeridad.

Se consideró necesario por otra parte reforzar la diferenciación de los mecanismos de financiación de los partidos políticos y los de las fundaciones y asociaciones vinculadas a éstos. Se amplían el número de sujetos que no pueden financiar la actividad de los partidos por recibir aportaciones directas o indirectas de las Administraciones Públicas prohibiendo a su vez que los partidos políticos acepten

³⁸Informe del Pleno del Tribunal de Cuentas de fiscalización de los estados contables de los partidos políticos y de las donaciones percibidas por las fundaciones vinculadas orgánicamente, ejercicios 2009, 2010 y 2011. Nº 1.001.

³⁹Informe de Cumplimiento de España del Grupo de Estados Contra la Corrupción (GRECO), Transparencia de la financiación de los partidos políticos” adoptado en Estrasburgo durante su 50ª Sesión Plenaria del 28 de marzo al 1 de abril de 2011.

⁴⁰Informe de la Ponencia del Proyecto de Ley Orgánica de Reforma de la Ley Orgánica 8/2007, de 4 de julio, sobre financiación de los partidos políticos publicado en el Boletín Oficial del Congreso de los Diputados (BOCG). Serie A, núm. 1-11, de 25/06/2012

donaciones de empresas privadas que presten servicios o realicen obras para las Administraciones Públicas, así como de empresas pertenecientes al mismo grupo, o empresas participadas mayoritariamente por aquellas y a sus fundaciones. Resulta relevante también la modificación que se efectúa en materia de condonaciones de deuda a los partidos; de tal modo, ninguna entidad de crédito podrá condonar a un partido político más de 100.000 euros al año de deuda. En lo que respecta al régimen sancionador al que se encuentran sujetos los partidos políticos, se otorgó al Tribunal de Cuentas la potestad para acordar la imposición de sanciones por infracciones muy graves constituidas por el incumplimiento de las obligaciones previstas en esta ley y en la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General en lo que respecta a los gastos electorales.

Por último, la Ley Orgánica 8/2007 (en adelante LOFPP) es objeto de una nueva reforma mediante la Ley Orgánica 3/2015, de 30 de marzo, de control de la actividad económico-financiera de los Partidos Políticos, por la que se modifican la Ley Orgánica 8/2007, de 4 de julio, sobre financiación de los Partidos Políticos, la Ley Orgánica 6/2002, de 27 de junio, de Partidos Políticos y la Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas.

Ésta trata de abordar de forma realista la financiación de los partidos políticos a fin de que tanto el Estado, a través de subvenciones públicas, como los particulares contribuyan a su mantenimiento como instrumento básico de formación de la voluntad popular y de representación política, posibilitando los máximos niveles de transparencia y publicidad y regulando mecanismos de control que impidan la desviación de sus funciones. Introduce importantes novedades como la mejora de la regulación del cauce a través del cual han de realizarse las donaciones; se clarifica el concepto de qué es una donación a un partido político, la previsión de supuestos de devolución de donaciones indebidas y de ingreso en el Tesoro o la ampliación de la información económica y contable que, de acuerdo con el principio de transparencia, los partidos políticos han de hacer pública, entre otras⁴¹.

⁴¹ SERRANO MAÍLLO, I. "Financiación de los partidos políticos" en *Teoría y realidad constitucional*, núm. 12-13, 2003, págs. 449-470.

Como novedades más significativas destacan la prohibición de donaciones a los partidos políticos procedentes de personas jurídicas y de condonaciones de deuda por entidades de crédito.

Tras la última reforma el Grupo de Estados contra la Corrupción del Consejo de Europa (GRECO) concluye que de las quince recomendaciones realizadas a España, once se han aplicado satisfactoriamente o se tratan de manera satisfactoria y destaca muy positivamente una mayor transparencia en las cuentas y rendimientos de los partidos y la obligación de publicar las mismas en su web un mes después de presentadas al Tribunal de Cuentas, la mejor regulación de los procedimientos de financiación de los partidos, préstamos, donaciones... Así como la mejora de los recursos del Tribunal de Cuentas para que realice de forma más eficaz sus tareas de fiscalización de la financiación política⁴².

En relación a los procedimientos de investigación por corrupción, España también ha cumplido las recomendaciones de incluir la corrupción activa y pasiva y las ventajas inmateriales contempladas en las disposiciones del Código Penal relativas a corrupción, incluido el tráfico de influencias así como el procesamiento de la corrupción en el sector privado, el aumento de las sanciones para los delitos de corrupción o la inclusión de los casos de corrupción cometidos por funcionarios extranjeros o de organismos internacionales sitos en España⁴³.

V. FINANCIACIÓN PÚBLICA Y PRIVADA DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN ESPAÑA.

1. Financiación pública.

Las distintas vías de financiación pública de los partidos políticos en España se enumeran en el artículo 2 de la LOFPP en su apartado primero que recoge los siguientes:

“a) Las subvenciones públicas para gastos electorales, en los términos previstos en la Ley Orgánica 5/1985, de Régimen Electoral General y en la legislación reguladora de

⁴² 70ª reunión plenaria (celebrada 4 de diciembre de 2015 y publicado el 5 de febrero de 2016) en la Tercera Ronda de Evaluación el Informe de Cumplimiento de España en materia de investigación y de transparencia en la financiación de partidos políticos y campañas electorales.

⁴³ Nota sobre el informe de cumplimiento de España en la lucha contra la corrupción política y electoral elaborado por el Grupo de Estados contra la Corrupción (GRECO) del Consejo de Europa. Recuperado de: http://transparencia.gob.es/transparencia/transparencia_Home/index/Sobre-el-Portal/Novedades-de-transparencia/Informe-GRECO-2016.html. [Consulta: 15 mayo 2016].

los procesos electorales de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas y de las Juntas Generales de los Territorios Históricos vascos.

b) Las subvenciones estatales anuales para gastos de funcionamiento, reguladas en la presente Ley.

c) Las subvenciones anuales que las Comunidades Autónomas establezcan para gastos de funcionamiento en el ámbito autonómico correspondiente, así como las otorgadas por los Territorios Históricos vascos y, en su caso, por las Corporaciones Locales.

d) Las subvenciones extraordinarias para realizar campañas de propaganda que puedan establecerse en la Ley Orgánica reguladora de las distintas modalidades de referéndum.

e) Las aportaciones que en su caso los partidos políticos puedan recibir de los Grupos Parlamentarios de las Cámaras de las Cortes Generales, de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas, de las Juntas Generales de los Territorios Históricos vascos y de los grupos de representantes en los órganos de las Administraciones Locales”

1.1. Subvención por gastos electorales.

La financiación de los gastos electorales de los partidos políticos se halla regulada en la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General modificada por la Ley Orgánica 2/2011, de 28 de enero, por la que se modifica la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General. El Capítulo VII de ésta, se dedica a los gastos y subvenciones electorales.

En los artículos 127 a 129 se regula la financiación electoral de los partidos políticos. La financiación pública de las campañas electorales constituye la principal fuente de financiación para la campaña de los partidos sin perjuicio de que el artículo 126 de la LOREG, abra la posibilidad de realizar donaciones privadas a los partidos para sufragar gastos electorales, siempre en las cuentas corrientes de la campaña y con una serie de condiciones para el ingreso. Así, el Estado subvencionará los gastos ocasionados a los partidos, federaciones, coaliciones o agrupaciones, por su concurrencia a las elecciones al Congreso de los Diputados y al Senado, al Parlamento Europeo y a las elecciones municipales. En ningún caso, la subvención correspondiente

a cada grupo político podrá sobrepasar la cifra de gastos electorales declarados justificados por el Tribunal de Cuentas en el ejercicio de su función fiscalizadora.

En el artículo 175 de la LOREG se recogen las subvenciones de gastos con las que el Estado subvenciona los gastos que originen las elecciones al Congreso de los Diputados y Senado⁴⁴. Así, se establece una subvención por cada escaño obtenido en el Congreso de los Diputados o Senado, por cada voto obtenido y por los escaños obtenidos de Senador (Artículo 175. 1 LOREG).

De esta manera se fija la determinación de los importes de las ayudas electorales a los partidos políticos por su participación en las elecciones al Congreso y al Senado indicando una suma de dinero por cada uno de los votos recibidos por cada candidatura siempre que se obtenga el escaño.

La Ley fija un límite a estos gastos electorales para las elecciones a las Cortes Generales o a cualquiera de sus Cámaras, el límite de los gastos electorales será el que resulte de multiplicar por 0,37 euros el número de habitantes correspondientes a la población de derecho de las circunscripciones donde presente sus candidaturas cada partido, federación, coalición o agrupación (Artículo 175.2 LOREG).

Además de las subvenciones por gastos electorales, el Estado ayuda a los partidos, federaciones, coaliciones o agrupaciones otorgándoles una subvención para hacer frente a los gastos que originen el envío directo y personal a los electores de sobres y papeletas electorales o de propaganda y publicidad electoral. En concreto, se abona 0,18 euros por elector en cada una de las circunscripciones en las que haya presentado lista al Congreso de los Diputados y al Senado, siempre que la candidatura de referencia hubiera obtenido

⁴⁴El artículo 130 de la LOREG regula los gastos electorales y dice así:

“Se consideran gastos electorales los que realicen los partidos, federaciones, coaliciones o agrupaciones participantes en las elecciones desde el día de la convocatoria hasta el de la proclamación de electos por los siguientes conceptos:

- a) Confección de sobres y papeletas electorales.
- b) Propaganda y publicidad directa o indirectamente dirigida a promover el voto a sus candidaturas, sea cual fuere la forma y el medio que se utilice.
- c) Alquiler de locales para la celebración de actos de campaña electoral.
- d) Remuneraciones o gratificaciones al personal no permanente que presta sus servicios a las candidaturas.
- e) Medios de transporte y gastos de desplazamiento de los candidatos, de los dirigentes de los partidos, asociaciones, federaciones y coaliciones, y del personal al servicio de la candidatura.
- f) Correspondencia y franqueo.
- g) Intereses de los créditos recibidos para la campaña electoral, devengados hasta la fecha de percepción de la subvención correspondiente.
- h) Cuantos sean necesarios para la organización y funcionamiento de las oficinas y servicios precisos para las elecciones”.

el número de Diputados o Senadores o de votos preciso para constituir un Grupo Parlamentario en una u otra Cámara (Artículo 175.3 LOREG).

Las cuantías a las que se hace referencia en los artículos anteriores se van a determinar mediante Orden Ministerial en los cinco días siguientes a la convocatoria de las elecciones (Artículo 175.4 LOREG). Para las nuevas elecciones convocadas para el próximo 26 de junio de 2016, las subvenciones por resultados electorales se van a distribuir conforme a los siguientes criterios:

-Subvención de 21.167,64 euros por cada escaño obtenido en el Congreso de los Diputados o en el Senado.

-Subvención de 0,81 euros por cada uno de los votos conseguidos por cada candidatura al Congreso, uno de cuyos miembros, al menos, hubiera obtenido escaño de Diputado.

-Subvención de 0,32 euros por cada uno de los votos conseguidos por cada candidato que hubiera obtenido escaño de Senador⁴⁵.

El hecho de que la LOREG establezca un régimen específico de financiación de los gastos electorales originados por el envío directo y personal a los electores de sobres o de propaganda electoral otorgando una determinada cantidad por elector en cada una de las circunscripciones en las que haya presentado lista al Congreso y al Senado (cuando dicha candidatura haya obtenido el número de diputados o senadores o de votos precisos para constituir un Grupo Parlamentario en una u otra Cámara) plantea una situación posiblemente discriminatoria. Esto es debido a que únicamente van a recibir esta ayuda las fuerzas políticas que tienen un Grupo Parlamentario. Es decir, esta ayuda beneficia a los partidos mayoritarios dejando al margen a aquellos partidos políticos con menor implantación territorial o que hayan obtenido una menor representación por despertar un menor interés social⁴⁶.

⁴⁵ Orden HAP/666/2016, de 5 de mayo, por la que se fijan las cantidades de las subvenciones a los gastos originados por actividades electorales para las elecciones generales de 26 de junio de 2016, publicado en el BOE el 7 de mayo de 2016. Referencia: BOE-A-2016-4391.

⁴⁶ GONZÁLEZ, A. y MUÑOZ, J: “Las subvenciones electorales a los Partidos Políticos en España” en *Revista Jurídica de Castilla y León*, núm. 36, 2015.

La LOREG también prevé subvenciones para las elecciones municipales así como para las elecciones al Parlamento Europeo⁴⁷.

1.2. Subvenciones estatales anuales.

La segunda vía de financiación pública de los partidos políticos se regula en el artículo 3.1 de la LOFPP:

“El Estado otorgará a los partidos políticos con representación en el Congreso de los Diputados, subvenciones anuales no condicionadas, con cargo a los Presupuestos Generales del Estado para poder atender sus gastos de funcionamiento.

Igualmente, podrá incluirse en los Presupuestos Generales del Estado una asignación anual para sufragar los gastos de seguridad en los que incurran los partidos políticos para mantener su actividad política e institucional”.

La LO 8/2007, supuso un aumento de la cantidad de dinero público de subvención directa que recibirían los partidos políticos. Así, se aumentó de 65 a 78 millones de euros, un 20%, la subvención que, para el funcionamiento ordinario, recibían de los presupuestos generales del Estado. No obstante, posteriormente y dada la profunda crisis económica que España atravesaba, la financiación pública fue objeto de reforma con la LO 5/2012 y se redujo en un 20% la subvención anual a los partidos políticos. Se incidió en la idea de que los partidos políticos participaran en el esfuerzo colectivo para superar la crisis, obteniendo los ingresos de forma austera. Además, se reforzó la diferenciación entre los mecanismos de financiación de los partidos políticos y los de las fundaciones y asociaciones vinculadas a dichos partidos.

⁴⁷ A tenor del artículo 193 LOREG, “Subvenciones de gastos electorales municipales”: “El Estado subvenciona los gastos que originen las actividades electorales de acuerdo con las siguientes reglas: a) 270,90 euros por cada Concejal electo, b) 0,54 euros por cada uno de los votos obtenidos por cada candidatura, uno de cuyos miembros, al menos, hubiera sido proclamado Concejal. 2. Para las elecciones municipales el límite de los gastos electorales será el que resulte de multiplicar por 0,11 euros el número de habitantes correspondientes a las poblaciones de derecho de las circunscripciones donde presente sus candidaturas cada partido, federación, coalición o agrupación. Por cada provincia, aquellos que concurran a las elecciones en, al menos, el 50 por 100 de sus municipios, podrán gastar, además, otros 150.301,11 euros por cada una de las provincias en las que cumplan la referida condición” Asimismo, en el artículo 227 de la LOREG, “Subvención de gastos electorales para el Parlamento Europeo”: “El Estado subvenciona los gastos que originan las actividades electorales de acuerdo con las siguientes reglas: a) 32.508,74 euros por cada escaño obtenido, b) 1,08 euros por cada uno de los votos obtenidos por cada candidatura, uno de cuyos miembros, al menos, hubiera obtenido escaño de Diputado. 2. Para las elecciones al Parlamento Europeo, el límite de los gastos electorales será el que resulte de multiplicar por 0,19 euros el número de habitantes correspondientes a la población de derecho en las secciones electorales donde se haya solicitado que se efectúe la difusión de las papeletas”.

En la actualidad, conforme con lo dispuesto en la Disposición adicional sexta de la LOFPP, será la Ley de Presupuestos Generales de cada ejercicio la que fijará el importe global de la consignación para atender las subvenciones que reciban los partidos políticos. Para el año 2016 la subvención estatal para gastos de funcionamiento a partidos políticos es 52.704,14 miles de euros⁴⁸.

El reparto de las subvenciones anuales estatales, con cargo a los Presupuestos Generales del Estado, se otorga a los partidos políticos con representación en el Congreso de los Diputados. Estas subvenciones se distribuyen en función del número de escaños y de votos obtenidos por cada partido político en las últimas elecciones a la indicada Cámara y se divide la correspondiente consignación presupuestaria en tres cantidades iguales: una de ellas se distribuye en proporción al número de escaños obtenidos por cada partido político en las últimas elecciones al Congreso de los Diputados y las dos restantes proporcionalmente a todos los votos obtenidos por cada partido en dichas elecciones (Artículo 3.1 y 3.2 LOFPP).

El hecho de que estas subvenciones estatales anuales se repartan a los partidos con representación en el Congreso en función del número de escaños y de votos obtenidos en las últimas elecciones provoca cierto debate ya que el legislador condiciona la obtención de la subvención al alcance de un determinado éxito electoral, lo que significa que no todas las formaciones concurrentes a las elecciones podrán beneficiarse de ella⁴⁹.

En el párrafo segundo se prevé una asignación anual para costear los gastos de seguridad privada. El Real Decreto 1306/2011, de 26 de septiembre, determina en qué pueden gastarse los partidos este dinero, como por ejemplo, en la protección de sedes, de sus cargos orgánicos (personal de escolta, vehículos blindados, inhibidores de señales...) o de sus actos públicos y eventos (personal de seguridad, acondicionamiento de los espacios, lugares o locales destinados a la realización de actos o eventos...)⁵⁰.

⁴⁸ Disposición adicional séptima de la Ley 48/2015, de 29 de octubre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2016 publicado en el Boletín Oficial del Estado el 30 de octubre de 2015.

⁴⁹ PRESNO LINERA M.A: “La reforma del sistema de financiación de los partidos políticos” en *Revista española de derecho constitucional*, núm. 57, 1999, págs. 205-228.

⁵⁰ Real Decreto 1306/2011, de 26 de septiembre, por el que se regula la tramitación de las subvenciones estatales anuales para sufragar los gastos de seguridad en que incurran los partidos políticos. Publicado en el BOE el 27 de septiembre de 2011. Referencia: BOE-A-2011-15168.

Para este año, la asignación anual a partidos políticos para gastos de seguridad asciende a un total de 2.706,20 miles de euros⁵¹.

1.3. Subvenciones Comunidades Autónomas.

Asimismo, las Comunidades Autónomas pueden otorgar a los partidos políticos que tengan representación en sus respectivas Asambleas Legislativas, subvenciones anuales para atender sus gastos de funcionamiento que se reparten en función del número de escaños y votos obtenidos por cada partido político en las últimas elecciones a dichas Asambleas. (Artículo 3.2 LOFPP). Las subvenciones a las que se refiere dicho apartado podrán ser otorgadas por los Territorios Históricos Vascos (Artículo 3.3 LOFPP). Tanto estas subvenciones como las del apartado anterior son incompatibles con cualquier otra subvención pública (Artículo 3.4 LOFPP).

1.4. Subvenciones extraordinarias para campañas de propaganda.

Por último, compone la financiación pública de un partidos político la financiación extraordinaria para campañas de propaganda en el curso de la convocatoria de referendos que puedan establecer la LOFPP que regula las distintas modalidades de referéndum y la financiación parlamentaria (Artículos 2.1 apartados d y e).

1.5. Aportaciones de grupos parlamentarios.

Los grupos parlamentarios responden a la articulación, a nivel parlamentario, de las tendencias ideológicas existentes y de la agrupación en partidos políticos⁵². Este tipo de subvención para hacer frente a los gastos de funcionamiento de los partidos políticos tiene su origen en la aprobación de los reglamentos de funcionamiento del Congreso y Senado en el año 1982 y 1994, respectivamente. Se introdujeron subvenciones para el funcionamiento de los grupos parlamentarios y consistía en una cantidad fija de igual monto para todos los grupos y una cantidad variable proporcional al número de escaños. De esta manera, se les aseguraba los medios suficientes para poder funcionar⁵³.

El Reglamento del Congreso de los Diputados, en su artículo 28, señala que el Congreso pondrá a disposición de los Grupos Parlamentarios, asignará con cargo a su

⁵¹ Disposición adicional séptima de la Ley 48/2015, de 29 de octubre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2016 publicado en el Boletín Oficial del Estado el 30 de octubre de 2015.

⁵² ÁRAGON REYES, M. *Temas básicos de derecho constitucional*. Tomo II, Civitas, Madrid, 2001, pág. 98.

⁵³ LLERA RAMO, F. *Desafección política y regeneración democrática en la España actual: diagnósticos y propuestas*. Centro de estudios políticos y constitucionales, Madrid, 2016, Capítulo V.

Presupuesto, una subvención fija idéntica para todos y otra variable en función del número de Diputados de cada uno de ellos. Será la Mesa de la Cámara quien fije las cuantías dentro de los límites de la correspondiente consignación presupuestaria.

El artículo 2.1 e) de la LOFPP prevé la posibilidad de que los grupos puedan realizar aportaciones dinerarias a los partidos políticos, la cual ha sido criticada por dos razones: Por un lado porque con esta posibilidad se desnaturaliza el fin de la subvención al permitir que los fondos públicos no se dediquen íntegramente al objetivo que persigue la subvención y por otro lado aunque pueda existir una conexión ideológica o política entre grupo parlamentario y partido político, lo cierto es que son entidades con un origen y funciones diferentes⁵⁴.

La financiación pública que los partidos políticos percibieron en el ejercicio 2013 supuso un total de 216,7 millones de euros, según resulta de las comunicaciones remitidas por las Instituciones otorgantes a las que el Tribunal de Cuentas solicitó información⁵⁵.

Para concluir, la LO 3/2015 apenas modifica el régimen de la financiación pública de los partidos políticos aunque sí que introduce que en caso de que las subvenciones estatales superen los doce millones de euros, se requerirá acuerdo previo al Consejo de Ministros para autorizar su concesión, para poder realizarse el pago de las subvenciones anuales es necesario que el beneficiario acredite hallarse al corriente en el cumplimiento de sus obligaciones tributarias y de la Seguridad Social. Y además, en caso de que se trate de un partido político que en las fechas establecidas haya incumplido sus obligaciones de presentar y hacer públicas sus cuentas, se retendrá el pago de las subvenciones anuales ordinarias. Por último, todos los organismos y Administraciones Públicas que concedan subvenciones a los partidos políticos tienen la obligación de publicar las subvenciones que han abonado así como los perceptores al menos una vez al año, de acuerdo con lo dispuesto en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.

⁵⁴ GONZÁLEZ, Á. Y MUÑOZ, J. "Las subvenciones a los grupos políticos en las asambleas legislativas españolas", en *Revista Digital de Derecho Administrativo*, núm. 11, 2014, págs. 77-113.

⁵⁵ Informe de fiscalización de los estados contables de los partidos políticos y de las aportaciones percibidas por las fundaciones y asociaciones vinculadas orgánicamente, ejercicio 2013. Nº 1108. Sesión del Pleno del Tribunal de Cuentas de 23 de julio de 2015, pág. 262.

2. Financiación privada.

La otra vía de financiación se regula en el artículo 2.2 de la LOFPP. Se establece que la financiación privada se compone de:

“a) Las cuotas y aportaciones de sus afiliados.

b) Los productos de las actividades propias del partido así como de aquellas, reflejadas en la documentación contable y sometidas al control del Tribunal de Cuentas, que se vengán desarrollando tradicionalmente en sus sedes y faciliten el contacto y la interacción con los ciudadanos; los rendimientos procedentes de la gestión de su propio patrimonio; los beneficios procedentes de sus actividades promocionales y los que puedan obtenerse de los servicios que puedan prestar en relación con sus fines específicos.

c) Las donaciones en dinero o en especie, que perciban en los términos y condiciones previstos en la presente Ley.

d) Los fondos procedentes de los préstamos o créditos que concierten.

e) Las herencias o legados que reciban”.

A continuación nos referiremos a las vías más importantes de financiación privada de los partidos políticos.

2.1 Cuotas y aportaciones de sus afiliados.

La primera vía de financiación, se encuentra regulada en el artículo 4.1 de la LOFPP que otorga cierta flexibilidad a los partidos a la hora de establecer las cuotas por parte de los militantes al remitir a sus estatutos internos para la determinación de la periodicidad, cuantía y quiénes están obligados al pago de las cuotas. Normalmente, en los partidos españoles se establece una cuota mensual obligatoria para mantener la condición de militante, pero no así para ser simpatizante, para lo cual no suele hacer falta contribuir económicamente al partido. La cuota de militante supone un gasto individual significativo y puede variar de los 5 euros a los 20 euros mensuales. Estas cantidades pueden variar de un partido a otro. Por ejemplo, en el caso del partido político Ciudadanos se exige una cuota mínima mensual de 10 euros⁵⁶. La cuota mínima

⁵⁶ Página web oficial del partido político Ciudadanos- Partido de la Ciudadanía en el apartado “Participa”. <<https://www.ciudadanos-cs.org/>> [Consulta: 8 mayo 2016].

para un militante del PSOE es de 5 € al mes y el PP destaca por ser un partido económico para el militante al cobrar con carácter general una cuota general de 20 € al año⁵⁷.

Es importante mencionar que, tras la reforma operada por la LO 3/2015, ha desaparecido la referencia a la figura del simpatizante y adherido. Esto ya fue puesto de manifiesto por el Consejo de Estado, en su Dictamen del año 2014, en el que se destacó la ausencia de toda mención a dicha supresión y a los motivos en que se funda remarcando que es conveniente motivar adecuadamente las distintas medidas y modificaciones introducidas por los proyectos normativos⁵⁸.

Las cuotas de los militantes deberán ser aportadas, por medio de domiciliación bancaria contra la cuenta de la que sea titular el afiliado o mediante ingreso nominativo, a una cuenta del partido destinada para tal fin (artículo 8 LOFPP)⁵⁹.

Los cargos públicos de los partidos, es decir, aquellos que han sido elegidos para representar al partido en las instituciones también contribuyen económicamente al sostenimiento del partido. Generalmente, su contribución es cumulativa a la cuota ordinaria que pagan como militantes, en caso de que tengan también esa condición; y sólo contribuyen aquellos cargos públicos que, por su responsabilidad pública, perciban algún tiempo de compensación económica (salario, para aquellos que desempeñen un cargo público en régimen de dedicación exclusiva o parcial; o indemnizaciones por asistencia a órganos colegiados)⁶⁰. Dependiendo del partido, las aportaciones de sus cargos públicos se realizan en concepto de cuota o de donación, por lo que una parte de las donaciones que aparecen en sus presupuestos pueden ser por este concepto.

⁵⁷ <http://politicahora.es/2015/02/15/cuanto-cuesta-la-militancia-en-los-principales-partidos/> [Consulta: 10 mayo 2016]

⁵⁸ Dictamen del Consejo de Estado relativo al anteproyecto de Ley Orgánica de control de la actividad económica-financiera de los partidos políticos, aprobado el 20/02/2014. Referencia: 57/2014. Página 8.

⁵⁹ El Capítulo segundo de la LOFPP, contempla el régimen tributario de las cuotas, aportaciones y donaciones efectuadas a partidos políticos. En concreto, el artículo 12 recoge incentivos fiscales: “Las cuotas de afiliación, así como las restantes aportaciones realizadas a los partidos políticos, serán deducibles de la base imponible del Impuesto de la Renta de las Personas Físicas, con el límite de 600 euros anuales, siempre que dichas cuotas y aportaciones sean justificadas según el artículo 8.1.Dos. A las donaciones a que se refiere el artículo 4, efectuadas a los partidos políticos, les serán de aplicación las deducciones previstas en la Ley 49/2002, de 23 de diciembre, de Régimen Fiscal de las Entidades sin fines lucrativos y de los incentivos fiscales al Mecenazgo”.

⁶⁰ GARCÍA VIÑUELA, E. y ARTÉS CASIELLES, J. “El gasto público en financiación política: las subvenciones para el funcionamiento ordinario de los partidos” en *Revista de Estudios Políticos*, núm. 128, 2005, págs. 255-291.

2.2 Donaciones.

Las donaciones constituyen uno de los principales instrumentos de financiación privada de los partidos políticos, las ventajas y desventajas que éstas proporcionan van desde la posibilidad de solución rápida de los problemas económicos de las organizaciones políticas constituyendo una forma de participación política, por parte de los ciudadanos, hasta también el inconveniente de ser una forma para influir en la agenda política o una posible dependencia de los partidos frente a estos donantes, viéndose “obligados” (dentro de la dinámica del cambio de favores) a concederles algún tipo de privilegio en los programas partidistas, o incluso en el gobierno, cuando el partido que recibió donaciones acceda a cuotas de poder⁶¹.

Justamente es la posible dependencia de los partidos y la influencia de los donantes, la que vuelve esta fuente de financiación tan polémica, y la que la convierte en objeto de una regulación mayor y de constantes reformas, como son, por ejemplo, los límites máximos de donaciones, las prohibiciones de recursos de determinados donantes y otras restricciones.

El artículo 4.2 de la LOFPP, aborda las donaciones privadas a los partidos políticos, estableciendo una serie de previsiones concretas con la finalidad de evitar mecanismos irregulares de financiación aprovechando la vía de las donaciones. De esta manera se establece que:

“Los partidos políticos podrán recibir donaciones no finalistas, nominativas, en dinero o en especie, procedentes de personas físicas, dentro de los límites y de acuerdo con los requisitos y condiciones establecidas en esta ley. Las donaciones recibidas conforme a lo dispuesto en esta ley, que tendrán carácter irrevocable, deberán destinarse a la realización de las actividades propias de la entidad donataria.

Los partidos políticos no podrán aceptar o recibir, directa o indirectamente, donaciones de personas físicas que, en ejercicio de una actividad económica o profesional, sean parte de un contrato vigente de los previstos en la legislación de contratos del sector público”.

Cuando se habla de donantes, aunque pueden darse casos de ciudadanos que donan sus recursos económicos en favor de una opción política por altruismo, suele ser

⁶¹ GARCÍA COTARELO, R. *Los Partidos Políticos*. Sistema, Madrid, 1985, pág. 198.

más habitual que los donantes sean empresas, personas jurídicas, que poseen potencial para colaborar con los partidos y en la realización de sus campañas. España tiene un largo recorrido en escándalos de corrupción involucrando financiación irregular de partidos y donaciones de empresas, siendo por ello, objeto de debate y polémica una vez más, la financiación privada de los partidos políticos⁶².

El régimen más tolerante para las donaciones lo encontramos en la redacción inicial del artículo 5.1 de la LO 8/2007, por el que los partidos no podían aceptar donaciones superiores a 100.000 euros ni donaciones anónimas exceptuando de éstas las donaciones en especie de bienes inmuebles. Dichas donaciones podían proceder tanto de personas físicas como jurídicas estableciendo la prohibición de que los partidos políticos puedan aceptar donaciones anónimas, finalistas o revocables o que provengan de empresas privadas que presten servicios o realicen obras para las Administraciones Públicas.

Por medio de la LO 5/2012, se introdujo un segundo apartado en el artículo 5 como nuevo límite a las donaciones privadas. Así, todas las donaciones superiores a 50.000 euros y en todo caso, las donaciones de bienes inmuebles, debían ser objeto de notificación al Tribunal de Cuentas en el plazo de tres meses. Igualmente, la LO 5/2012 estableció como obligatoria la notificación de toda donación privada superior a 50.000 euros. Por ello, toda donación que sea superior a esa cuantía, además de las donaciones inmuebles, deben ser objeto de notificación al Tribunal de Cuentas en el plazo de 3 meses.

Cabe señalar que el Pleno del Tribunal de Cuentas, en su informe de 27 de junio de 2013, sobre fiscalización de los estados contables de los partidos políticos y de las donaciones percibidas por las fundaciones vinculadas orgánicamente durante el

⁶²Entre otros muchos casos destaca el “Caso Bárcenas”. El Mundo publicaba en enero de 2013 que Bárcenas «distribuía cada mes sobres con cantidades entre 5.000 y 15.000 euros a secretarios ejecutivos, cargos públicos y otros miembros del aparato», con dinero B procedente «de constructoras, empresas de seguridad y donaciones». La práctica se habría extendido durante 20 años. Un informe de la Policía Nacional indicó que los presidentes de varias empresas constructoras donaron 3,5 millones de euros al PP, en cantidades superiores por las permitidas por la ley, que fueron ingresados por Bárcenas como si se tratase de donaciones anónimas. Las empresas de estos constructores recibieron contratos por valor de 12.281 millones desde gobiernos del PP. INDA E, (18 de enero de 2013). Caso Bárcenas. *El Mundo*. Recuperado de <http://www.elmundo.es/elmundo/2013/01/18/espana/1358536985.html>.

ejercicio del año 2008⁶³, indica que se contabilizaron un total de 5,9 millones de euros en concepto de donaciones privadas no finalistas a formaciones políticas (5,8 millones de euros correspondieron a donaciones de personas físicas y 0,1 millones a donaciones de personas jurídicas)⁶⁴.

Por último, a través de la última reforma de la LOFPP, la LO 3/2015, establece un régimen cada vez más restrictivo de donaciones a privadas a partidos políticos. Se ha establecido, en primer lugar, que las donaciones sólo pueden provenir de personas físicas, prohibiendo las donaciones procedentes de personas jurídicas y de entes sin personalidad jurídica (Art. 5.1 apartado c LOFPP). El límite cuantitativo de las donaciones procedentes de una misma persona se restringe a 50.000 euros anuales, exceptuando de este límite los bienes inmuebles. Todas las donaciones superiores a 25.000 euros y en todo caso, las donaciones de bienes inmuebles, deben ser objeto de notificación al Tribunal de Cuentas por el partido político en el plazo de tres meses desde su aceptación.

Asimismo, es destacable el tema de las donaciones de los partidos políticos a las fundaciones y entidades vinculadas a partidos políticos o dependientes de ellos. Se considera que una fundación está vinculada o es dependiente de un partido político cuando se constituya con una aportación mayoritaria, directa o indirecta, del partido político o de otra fundación o entidad vinculada o dependiente de aquel, que su patrimonio fundacional, con un carácter de permanencia, esté formado en más de un 50 por 100 por bienes o derechos aportados o cedidos por las referidas entidades, que el partido político, directamente o a través de entidades vinculadas, pueda nombrar o destituir a la mayoría de los miembros del patronato o que sea designada como fundación vinculada por el partido político, de acuerdo con lo dispuesto en la disposición adicional cuarta de la Ley Orgánica 6/2002, de 27 de junio, de Partidos Políticos (Disposición adicional séptima LOFPP). Se prohíbe que éstas acepten o reciban directa o indirectamente donaciones de organismos, entidades o empresas públicas y las aportaciones que reciban las fundaciones y entidades vinculadas a partidos políticos o dependientes de ellos estarán sometidas a los mecanismos de

⁶³Informe del Tribunal de Cuentas de 27 de junio de 2013, sobre fiscalización de los estados contables de los partidos políticos y de las donaciones percibidas por las fundaciones vinculadas orgánicamente, ejercicio 2008 publicado en el BOE el 11 de febrero de 2014.

⁶⁴ Informe de fiscalización de los estados contables de los partidos políticos y de las aportaciones percibidas por las fundaciones y asociaciones vinculadas orgánicamente, ejercicio 2013. Nº 1108. Sesión del Pleno del Tribunal de Cuentas de 23 de julio de 2015, pág. 263.

fiscalización y control, y al régimen sancionador previstos, respectivamente, en los títulos V y VI. El control que lleve a cabo el Tribunal de Cuentas se extenderá además a la regularidad contable de dichas aportaciones y de los gastos derivados de programas y actividades financiados con cargo a subvenciones públicas. No obstante, en el párrafo cuarto de la Disposición adicional séptima de la LOFPP se establece que no se aplican los límites previstos en el artículo 5.1 b) y c) de la LOFPP a las donaciones a fundaciones y entidades vinculadas a partidos políticos o dependientes de ellos, es decir, se permiten las donaciones procedentes de una misma persona superiores a 50.000 euros anuales al igual que las donaciones de personas jurídicas y entes sin personalidad.

A pesar de haber sido objeto de una reciente reforma, el tema de las donaciones sigue siendo una cuestión abierta. Tal es así, que el partido político UPN ha solicitado que se prohíban por ley las donaciones a los partidos políticos y considera que deben limitarse “para evitar errores y escándalos que profundicen más aún en el divorcio entre los ciudadanos y sus representantes políticos” Apuesta por prohibir cualquier tipo de donación a los partidos ya sea dineraria o no, y considera además que sería necesario la introducción de un límite de hasta 6.000 euros a las aportaciones de los afiliados a los partidos políticos, la introducción de un límite de hasta 6.000 euros a las donaciones de personas físicas a las fundaciones de partidos políticos. Un nuevo límite de 25.000 euros de aportaciones de personas jurídicas a fundaciones con la exigencia de que se formalice en documento público; y la prohibición de que las fundaciones y entidades vinculadas a partidos políticos puedan realizar donaciones a los partidos políticos a que están vinculadas⁶⁵.

Por último, en el artículo 7 de la LOFPP, se prevé como forma de financiación las aportaciones de personas físicas extranjeras: “Los partidos políticos podrán recibir donaciones no finalistas, procedentes de personas físicas extranjeras, con los límites, requisitos y condiciones establecidas en la presente ley para las aportaciones privadas, y siempre que se cumplan, además, los requisitos de la normativa vigente sobre control de cambios y movimiento de capitales”.

El tema de la financiación por personas físicas extranjeras ha sido siempre una cuestión muy controvertida siendo una muestra de ello una sentencia del Tribunal

⁶⁵<http://www.upn.org/2016/04/19/upn-solicita-prohibir-ley-las-donaciones-los-partidos-politicos/> [Consulta: 30 abril 2016].

Europeo de Derechos Humanos, en concreto el “Caso Partido Nacionalista Vasco-Organización Regional de Iparralde contra Francia”. El Partido Nacionalista Vasco-Organización Regional de Iparralde presentó ante el Tribunal una demanda contra la República Francesa en virtud del artículo 34 del Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales.

Con la finalidad de recibir recursos económicos, especialmente del Partido Nacionalista Vasco, el partido demandante constituyó una asociación, de acuerdo con la Ley de 1988, sobre transparencia en la financiación de la vida política. El demandante, ante el Tribunal de Estrasburgo, alegó una violación de los artículos 10 (libertad de expresión), 11 (libertad de asociación) y 3 del Protocolo núm. 1 (derecho a elecciones libres). El Tribunal entendió sin embargo que se perseguía un fin legítimo: la protección del orden institucional y consideró además que no permitir a los partidos políticos recibir financiación de partidos políticos extranjeros no es por sí mismo incompatible con el artículo 11 CEDH. En este sentido subrayó que la medida en cuestión no había tenido un impacto desproporcionado en la capacidad del partido demandante de llevar a cabo sus actividades políticas y decidió en consecuencia que no se había violado el artículo 11 del Convenio⁶⁶.

2.3 Fondos procedentes de los préstamos o créditos que concierten.

En su redacción inicial, la LO 8/2007 no preveía ningún precepto que regulara o limitara los acuerdos sobre condonaciones de deuda que los partidos mantuvieran con entidades de crédito.

Uno de los problemas más graves era la laxitud en relación con los acuerdos de renegociación de los préstamos entre los partidos políticos y las entidades bancarias, los cuales conducían frecuentemente a la condonación parcial o total de las deudas que aquéllos tienen con éstas, y la posible utilización de esta vía para eludir los límites legales sobre las aportaciones privadas. Este problema ya había sido planteado por el Tribunal de Cuentas en sus informes durante la vigencia de la Ley de 1987.

El problema era tan relevante que fue puesto en evidencia por el Informe de Evaluación sobre España, de la Tercera Ronda de Evaluación, del Grupo de Estados contra la Corrupción, constituido en el ámbito del Consejo de Europa (GRECO, 2009).

⁶⁶Tribunal Europeo de Derechos Humanos. “Caso Partido Nacionalista Vasco-Organización Regional de Iparralde contra Francia” Sentencia de 7 junio 2007. TEDH\2007\39.

En dicho informe, este organismo manifestó su preocupación por la situación de sobreendeudamiento de los partidos políticos, lo que podría hacerles excesivamente dependientes de las entidades de crédito, y también denunció la falta de regulaciones específicas sobre los términos y condiciones para la concesión de estos préstamos (importe máximo, sujetos que pueden concederlos, condiciones de pago, etc.), lo que condujo a reformar de nuevo la condonación de deuda por parte de entidades bancarias a partidos políticos⁶⁷.

En el informe de fiscalización de los estados contables de los partidos políticos y de las donaciones percibidas por las fundaciones vinculadas del Tribunal de Cuentas, en los ejercicios 2009, 2010 y 2011, el TCu contabilizó condonación de deuda a determinados partidos políticos⁶⁸. En años anteriores también hubo condonaciones de la banca a los partidos. El Tribunal de Cuentas cifró las condonaciones habidas entre 1993 y 2002 en 25,4 millones de euros. Fue en su informe sobre el año 2002 (publicado en 2005). En el informe de 1999 (publicado en 2002), el Tribunal de Cuentas observó que de 1997 a 1999 la banca perdonó deudas de 19,1 millones a los partidos, cantidad de la cual el 51% de esa cantidad, 9,78 millones, corresponde a condonaciones al PSOE, la mayoría de ellas de créditos impagados del BBVA así como en el año 1998, cuando el Banco Central Hispano condonó al partido socialista 5,7 millones de euros.

Fue por ello que a través de la reforma LO 5/2012 se introdujo un último apartado en el artículo 4 de la LOFPP estableciendo que los partidos políticos podrían llegar a acuerdos respecto de las condiciones de la deuda que mantengan con entidades de crédito. A las condonaciones de deuda se fijó un límite de 100.000 euros anuales para cuyo cálculo se tendrá en cuenta tanto las condiciones del principal de la deuda como de los intereses pactados. De tales acuerdos se dará cuenta al Tribunal de Cuentas y al Banco de España.

A pesar de la reforma operada por la LO 5/2012, la condonación de deudas a un partido político siguió suscitando muchas críticas entre la doctrina. Por ejemplo,

⁶⁷ SÁNCHEZ MUÑOZ, O. “La financiación de los partidos políticos en España: ideas para un debate” en *Revista española de derecho constitucional*, núm. 99, 2013, págs. 161-200.

⁶⁸ Por ejemplo, Izquierda Unida renegoció varias operaciones de crédito cuya deuda con la entidad de crédito ascendía a 1,2 millones de euros y acordó una condonación de intereses de demora por importe de 0,5 millones de euros.

ZUNZUNEGUI RODRÍGUEZ⁶⁹ apuntó tras la reforma del año 2012: “Del mismo modo que no se pueden pagar astillas o coimas para extender negocio en el extranjero, no se pueden condonar deudas a cambio de favores políticos futuros.” Lo cierto es que los bancos son empresas con ánimo de lucro que generalmente no condonan una deuda a sus clientes. Con base en la ley, se permitía que un partido político no solo pudiera negociar las condiciones de crédito sino también la posibilidad de obtener una condonación de hasta 100.000 euros anuales. En un banco, las operaciones activas se rigen por contratos en los que se fija una retribución y si vence el plazo la banca exige el reembolso del capital prestado y en caso de que el prestatario no pague, se le requiere embargando sus bienes si es preciso. Por tanto, el hecho de que a un partido político se le condone una deuda, además de ir en contra del sistema financiero rompe el principio de igualdad de trato del cliente bancario, pudiendo alegar éste el mismo trato de favor que se les otorga a los partidos políticos.

Actualmente, tras la reforma de la LO 3/2015, se prohíben las condonaciones totales o parciales de deuda a los partidos políticos entendiendo por condonación la cancelación total o parcial del principal del crédito o de los intereses vencidos o la renegociación del tipo de interés por debajo de los aplicados en condiciones de mercado. No obstante, se permite que los partidos políticos lleguen a un acuerdo con las entidades de crédito respecto de las condiciones de deuda que mantengan con las mismas. Esta medida se ha llevado a cabo con el fin de avanzar aún más en la transparencia y control al que han de estar sometidos los partidos políticos.

3. Obligaciones contables y de gestión económica-financiera.

El Capítulo IV de la LOFPP, en concreto el artículo 14, señala que “Los partidos políticos deberán llevar libros de contabilidad detallados que permitan en todo momento conocer su situación financiera y patrimonial y el cumplimiento de las obligaciones previstas en la presente ley”.

La reforma operada por la LO 3/2015 trae consigo la introducción de la figura del responsable de la gestión económica- financiera (Artículo 14 bis LOFPP). Éste tiene la obligación de comparecer ante la Comisión Mixta del Tribunal de Cuentas y es designado según los estatutos entre personas que acrediten conocimientos o experiencia

⁶⁹ ZUNZUNEGUI RODRÍGUEZ, F.”La condonación de deuda a los partidos políticos”, en *Revista de Derecho del Mercado Financiero*, 2012. Recuperado de: <http://www.rdmf.es/2012/10/24/condonacion-de-deuda-con-la-banca-de-los-partidos-politicos/> [Consulta: 15 abril 2016].

profesional en el ámbito relativo a la economía así como aquellas en las que concurra la condición de honorabilidad no siendo así en aquellos que estén condenados por sentencia firme a pena privativa de libertad, hasta que se haya cumplido la condena, aquellos que estén condenados por sentencia firme por la comisión de delitos de falsedad, contra el patrimonio y orden socioeconómico, contra la Hacienda Pública y Seguridad Social, contra los derechos de los trabajadores, las instituciones del Estado, la Administración de Justicia, etc. Además, es necesario que no se encuentren incursos en un proceso penal por un delito que comporte la inhabilitación o la pérdida del derecho de sufragio pasivo cuando se haya dictado auto de apertura de juicio oral y que no esté inhabilitado conforme a la Ley 22/2003, de 9 de julio, Concursal.

Su función va a ser responder de la regularidad contable de la actividad que se refleje en las cuentas anuales y va a ser una responsabilidad independiente de aquella en la que hubiera incurrido quienes adoptaran las resoluciones o realizaran los actos reflejados en las cuentas. Para ello, elaborará cuentas anuales y las presentará ante el Tribunal de Cuentas, va a supervisar a los responsables de la gestión económico-financiera de nivel autonómico y provincial, si existiesen. Llevará asimismo las funciones en materia de ordenación de pagos y autorización de gastos que en su caso señalen los estatutos del partido y cualquier otra función que le atribuyan los estatutos⁷⁰.

Aunque excede de nuestro objeto de estudio conviene hacer alguna consideración sobre el tratamiento que desde el punto de vista penal tienen las prácticas de financiación ilegal. Mediante la entrada en vigor de la Ley Orgánica 1/2015, por la que se modifica el Código Penal, se ha creado un nuevo Título XIII bis con la rúbrica «De los delitos de financiación ilegal de los partidos políticos», integrado por los dos nuevos arts. 304 bis y 304 ter estableciendo entre otras como conductas típicas recibir donaciones o aportaciones destinadas a un partido político, federación, coalición o agrupación de electores con infracción de lo dispuesto en el artículo 5 de la LOFPP. La Ley Orgánica 7/2012, de 27 de diciembre, por la que se modifica la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal en materia de transparencia y lucha contra el fraude fiscal y en la Seguridad Social ya había introducido la responsabilidad penal de los partidos políticos y sindicatos.

⁷⁰<https://econotuario.wordpress.com/2015/09/26/aspectos-tributarios-y-contables-de-los-partidos-politicos/> [Consulta: 5 abril 2016].

La LO 3/2015 introduce algunas novedades en la LO 6/2002, de 27 de junio, de Partidos Políticos al exigir a los partidos políticos la prevención y la adopción en sus normas internas de un sistema de conductas contrarias al ordenamiento jurídico de supervisión a los efectos previstos en el artículo 31 bis CP. (Artículo 9 bis LOPP) y da una nueva redacción al artículo 10 en cuanto a disolución o suspensión judicial de los partidos políticos.

IV. CONTROL DE LA FINANCIACIÓN: EL TRIBUNAL DE CUENTAS.

Es necesario llevar a cabo un control de la financiación de los partidos con el fin de garantizar el control y la transparencia en su actividad económica⁷¹. Tanto la LOFPP como la Ley Orgánica 5/1985, del Régimen Electoral General⁷², atribuyen de forma específica al Tribunal de Cuentas competencias fiscalizadoras, sobre la contabilidad anual de la actividad ordinaria de las formaciones políticas, así como sobre la contabilidad referida a los diferentes procesos electorales. El Título V de la LOFPP, en los artículos 15, 16 y 26 bis, referido a la Fiscalización y Control, diferencia entre el control interno, el control externo y, el control parlamentario, introducido tras la reforma, que se debe realizar a la financiación de los partidos políticos.

1. Control interno.

El control interno, artículo 15 de la LOFPP, debe ser realizado dentro de los propios partidos para garantizar una adecuada contabilización de todos los actos y documentos de los que deriven derechos y obligaciones de contenido económico. El informe resultante acompañará a la documentación a rendir al Tribunal de Cuentas. Este control se ejerce sin perjuicio de las competencias atribuidas a los órganos de fiscalización de las Comunidades Autónomas⁷³.

⁷¹ Artículo 136.1 CE: “El Tribunal de Cuentas es el supremo órgano fiscalizador de las cuentas y de la gestión económica de Estado, así como del sector público. Dependerá directamente de las Cortes Generales y ejercerá sus funciones por delegación de ellas en el examen y comprobación de la Cuenta General del Estado “y la LO 2/1982, de 12 de Mayo, configuran al Tribunal de Cuentas como supremo órgano fiscalizador de las cuentas y de la gestión económica del Estado y del Sector público. Depende directamente de las Cortes Generales y ejerce sus funciones por delegación de la misma. No obstante, el Tribunal de Cuentas es independiente para el ejercicio de sus funciones, reconociéndose constitucionalmente que los miembros del Tribunal gozarán de la misma independencia e inamovilidad y estarán sometidos a las mismas incompatibilidades que los Jueces.

⁷² Sección 4, Capítulo VII de la LOREG.

⁷³ PÉREZ ROYO, J. *Curso de derecho constitucional*, op.cit. pág. 525.

2. Control externo.

Por otro lado, el control externo, artículo 16 de la LOFPP, es el control relacionado con la actividad económico-financiera de los partidos y corresponde en exclusiva al Tribunal de Cuentas, aunque también comparte esta función con los órganos de fiscalización autonómicos. Este control abarca tanto la fiscalización de la legalidad de los recursos públicos y privados de los partidos políticos así como la regularidad contable de las actividades económico-financieras que estos realicen. En el plazo de seis meses, desde la recepción de la documentación señalada en el artículo 14 (Libros de contabilidad, libros de Tesorería, Inventarios y Balances, y una Memoria explicativa que incluya la relación entre subvenciones públicas y donaciones privadas) emitirá un informe sobre su regularidad y adecuación a lo dispuesto en la Ley, o en caso contrario indicará las infracciones o prácticas irregulares que se hayan observado. Dicho informe se elevará a las Cortes Generales y se publicará posteriormente en el BOE.

Con la reforma operada por la LO 5/2012, se pretendió reforzar los mecanismos de fiscalización del Tribunal de Cuentas estableciendo que el Tribunal de Cuentas pasase a realizar los informes de fiscalización de la actividad ordinaria de los partidos políticos con una periodicidad anual, así como de todos los procesos electorales, ya fuesen elecciones generales, autonómicas, locales o europeas. Se adoptaron además un conjunto de medidas de la transparencia, con el fin de mejorar el control de la adecuación de los ingresos y gastos de los partidos políticos al ordenamiento jurídico.

Por lo que se refiere a las funciones del Tribunal de Cuentas, la LO 5/2012 instauró un plazo de prescripción de las infracciones de 4 años, mientras que los informes del Tribunal de Cuentas se venían publicando con un retraso de 5 años⁷⁴. El retraso en la fiscalización de las formaciones políticas por parte del Tribunal de Cuentas ha generado numerosas críticas de la opinión pública y de los medios de comunicación. Un ejemplo de ello es la aprobación, en la sesión del 29 de marzo de 2012, del Informe de Fiscalización de los estados contables de los partidos políticos y de las donaciones percibidas por las fundaciones vinculadas orgánicamente correspondientes al ejercicio de 2007⁷⁵.

⁷⁴ Tras la reforma LO 3/2015, las infracciones muy graves prescribirán a los cinco años, las graves a los tres años y las leves a los dos años (artículo 17.5 LOFPP).

⁷⁵RUIZ- RICO, RUIZ, G.J. “El control sobre la financiación de los partidos políticos: un desafío permanente para el legislador” en *Teoría y realidad constitucional*, núm. 35, 2015, págs. 281-308.

Tras la última reforma, la LO 3/2015, en su artículo 3, modifica la Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas estableciendo que su función fiscalizadora se extiende a verificar el sometimiento de la actividad económico-financiera del sector público a los principios de transparencia, sostenibilidad ambiental e igualdad de género. Igualmente, se concede al TCu potestad reglamentaria, así como la posibilidad de colaboración entre el Tribunal y determinados organismos públicos y entidades de crédito, para la obtención de la información necesaria para la correcta fiscalización de las cuentas de los partidos políticos y fundaciones y entidades vinculadas. Por último, se otorga poder al Tribunal de Cuentas (artículo 17 LOFPP) de sancionar a los partidos políticos que infrinjan las disposiciones de dicha Ley: La LOFPP regula en el Título VI el régimen sancionador y establece el catálogo de sanciones y normas sobre el procedimiento sancionador.

El TCu, en su último informe, contabilizó la financiación pública percibida por los partidos durante el ejercicio 2013 en un total de 216,7 millones de euros, los recursos privados ascendieron a un total de 42,8 millones de euros y la deuda contabilizada de los partidos políticos con las entidades de crédito ascendía a 205,7 millones de euros.

Por otra parte, concluye el TCu que en la legalidad de los recursos públicos y privados de los partidos políticos se han detectado incumplimientos relativos a la prohibición de recibir donaciones anónimas, a la ausencia de cuentas bancarias específicas para el ingreso, el ingreso de donaciones en cuentas no destinadas a recursos de esta naturaleza o donaciones realizadas por personas jurídicas sin que hubiera un acuerdo preceptivo del órgano social competente.

Las recomendaciones que ha formulado en este último informe han sido en primer lugar la necesidad de considerar que el informe preceptivo del artículo 15 de la LOFPP relativo a los resultados de la revisión del sistema de control interno que cada formación política debe tener establecido para garantizar la adecuada intervención y contabilización de los actos y documentos de los que se deriven derechos y obligaciones económicas, contenga una descripción de detalle acerca del alcance de la revisión efectuada de los procedimientos de control interno. En caso de las formaciones políticas que cuando se presentó este informe tenían una situación patrimonial negativa, se estimó necesario que ajustaran sus actividades económicas con el objetivo de alcanzar el equilibrio patrimonial.

3. Control parlamentario.

Es preciso indicar un nuevo tipo de control que se ha introducido tras la última reforma de la LOFPP. Regulado en su artículo 16 bis, se prevé el control parlamentario mediante el cual se habilita a la Comisión Mixta, en el plazo de dos meses desde que se apruebe el informe de fiscalización por el Tribunal de Cuentas para poder solicitar la comparecencia del responsable de la gestión económico-financiera de cualquier partido político que perciban las subvenciones contempladas en la LOREG, para que informe sobre las infracciones o prácticas irregulares que en su caso, se hayan observado por el órgano fiscalizador. Ahora bien, esta comparecencia no exime de la obligación de remitir al Tribunal de Cuentas cualquier otra información contable que este estime pertinente.

VI. CONCLUSIONES.

La financiación de los partidos políticos, como se ha planteado a lo largo del trabajo, es una cuestión central del sistema representativo español. Su regulación, por medio de la legislación, debe ser adecuada para garantizar que los partidos puedan desempeñar correctamente las funciones que les otorga el artículo 6 de la Constitución Española, favoreciendo la presencia de diferentes opciones políticas con la igualdad de oportunidades como base para el acceso a los órganos de representación popular.

A lo largo de los años, el tema de la financiación de los partidos políticos en España ha sido una cuestión muy controvertida y la normativa aplicable ha sido objeto de sucesivas reformas impulsadas, en buena medida, por el continuo descubrimiento de casos de corrupción ligados directa o indirectamente a la financiación ilegal de los partidos políticos. Esta circunstancia ha propiciado que se extienda enormemente entre la ciudadanía y los propios partidos políticos la idea de que la regulación de la financiación de los partidos políticos no satisface adecuadamente los objetivos para los que fue creada.

En primer lugar, la regulación de la financiación de los partidos debe garantizar que éstos dispongan de recursos suficientes y de manera estable para llevar a cabo sus funciones. Para la consecución de este objetivo consideramos adecuado un sistema de financiación mixto que combine elementos de financiación tanto del sistema público como privado. De esta manera, se garantiza tanto la independencia de los partidos con

una igualdad mínima para las distintas formaciones políticas así como la conexión entre los partidos políticos y la sociedad.

Con respecto a la financiación pública, el objetivo de garantizar la igualdad de oportunidades es fundamental para todas las formaciones políticas. La actual legislación en materia de financiación de partidos no favorece la entrada de nuevas formaciones políticas, al establecer un sistema que beneficia principalmente a aquellos partidos que ya cuentan con representación parlamentaria. Esto exige, sin ninguna duda, un replanteamiento de los criterios a utilizar para determinar las cuantías otorgadas en las subvenciones a percibir por los partidos, con el objetivo de garantizar la igualdad de oportunidades entre las formaciones políticas; por otro lado es preciso un reforzamiento de los mecanismos de financiación pública hacia los partidos minoritarios, de nueva creación o para aquellos que con sus resultados no han logrado la representación necesaria para acceder a dichas subvenciones. Es necesario que dicho replanteamiento se vea acompañado con la adopción de medidas para establecer una fiscalización y control más profundo sobre las cuentas de los partidos. Ahora bien, cabe plantearse hasta qué punto los partidos que ya gozan de una representación en las Cortes Generales van a aprobar una ley que favorezca a los partidos minoritarios que aún no han logrado dicha representación.

En relación a la financiación privada son dos los aspectos a destacar. Por un lado, respecto del régimen de las donaciones, son positivas las limitaciones que se han ido introduciendo con el fin de paliar situaciones de superioridad económica que esta fuente de financiación puede otorgar a algunos partidos políticos. En la medida de lo posible debe garantizarse la máxima independencia entre el poder político y los poderes económicos. En este sentido, la prohibiciones y limitaciones contenidas en la LOFPP aprobada en 2007 constituyeron un paso importante; esta línea ha sido mantenida en las sucesivas reformas operadas por la LO 5/2012 y LO 3/2015 que han fijado unos límites cada vez más restrictivos. No obstante, el hecho de que el régimen de las donaciones privadas sea cada vez más limitado no constituye garantía de que las donaciones no se realicen pues los partidos tenderán a buscar mecanismos para sortear la ley a fin de obtenerlas. Siempre que haya transparencia en la identidad del donante y existan mecanismos adecuados que garanticen la transparencia y control de las donaciones, no debería existir problema alguno en que un ciudadano aporte a un partido afín a su ideología una cantidad de dinero. Unas normas excesivamente restrictivas pueden

limitar los derechos de participación política ciudadana y la libertad de expresión. Sería conveniente por lo tanto incidir en mecanismos que garanticen un sistema de transparencia y control de las mismas.

Por otro lado, la tradicional permisividad de la legislación española en materia de préstamos bancarios ha sido uno de los principales problemas de la financiación de los partidos, al facilitar su endeudamiento y posibilitar las múltiples operaciones de condonación de deudas llevadas a cabo por las entidades bancarias. En este sentido, hay que calificar como muy positiva la reforma operada por la LO 3/2015 al prohibir toda condonación de deudas por entidades de crédito. De hecho, el último informe GRECO de 2016 ha destacado que España está cumpliendo con las recomendaciones en materia de transparencia en la financiación de los partidos políticos, en la lucha contra la corrupción o mejora de los recursos del Tribunal de Cuentas, entre otras.

En relación con la transparencia, constituye un objetivo esencial de cualquier modelo de financiación. En este ámbito, destacan positivamente las medidas llevadas a cabo en la última reforma de la LOFPP al introducir la figura del responsable de la gestión económica-financiera de los partidos políticos, el nuevo control parlamentario que habilita a la Comisión Mixta, la obligatoriedad de inscribir las fundaciones y entidades vinculadas en el Registro de Partidos, entre otras; todas ellas encaminadas a garantizar la transparencia y control al que han de estar sometidos los partidos políticos.

En definitiva, el tema de la financiación sigue abierto y será sin duda objeto de futuras reformas que deberán estar orientadas por los principios de transparencia, claridad, respeto a los ciudadanos y la decidida voluntad de no tolerar ninguna manifestación de corrupción. De lo contrario, seguirá aumentando la desconfianza y desinterés respecto del sistema político y representativo por parte de los ciudadanos.

VII. BIBLIOGRAFÍA.

- APARICIO PÉREZ, M. A, Y OTROS, APARICIO, M. A. (Dir.), *Manual de derecho constitucional*. Atelier, Barcelona, 2012.
- ARAGÓN REYES, M. *Temas básicos de derecho constitucional*. Tomo I, Civitas, Madrid, 2001.
- ÁRAGON REYES, M. *Temas básicos de derecho constitucional*. Tomo II, Civitas, Madrid, 2001.
- BARREDA, M Y BORGE R. *La democracia española: realidades y desafíos. Análisis del sistema político español*, Editorial UOC, 2006.
- BLANCO VALDÉS, R. L, *Los Partidos Políticos*. Tecnos, Madrid, 1990.
- CÁMARA VILLAR, G. Y OTROS, BALAGUER CALLEJÓN, F. (Coordinador). *Introducción al derecho constitucional*. Tecnos, Madrid, 2015.
- DE ESTEBAN, J Y GONZÁLEZ-TREVIJANO, P. J. *Tratado de derecho constitucional II*. Servicio publicaciones facultad de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid, Madrid, 2004.
- FÉRNANDEZ-MIRANDA CAMPOAMOR, C, Y OTROS, TORRES DEL MORAL, A. (Dir.). *Introducción al derecho político (Unidades didácticas)*, Universidad nacional de educación a distancia, Madrid, 1993.
- GARCÍA COTARELO, R. *Los Partidos Políticos Sistema*, Madrid, 1985.
- GARCÍA VIÑUELA, E. “La regulación del dinero político” en *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, núm. 118, 2007.
- GARCÍA VIÑUELA, E y ARTÉS CASIELLES, J. “El gasto público en financiación política: las subvenciones para el funcionamiento ordinario de los partidos” en *Revista de Estudios Políticos*, núm. 128, 2005.
- GONZÁLEZ, Á Y MUÑOZ, J. "Las subvenciones a los grupos políticos en las asambleas legislativas españolas", en *Revista Digital de Derecho Administrativo*, núm. 11, 2014.
- GONZÁLEZ, Á Y MUÑOZ, J. “Las subvenciones electorales a los Partidos Políticos en España” en *Revista Jurídica de Castilla y León*, núm. 36, 2015.
- LLERA RAMO, F. *Desafección política y regeneración democrática en la España actual: diagnósticos y propuestas*. Centro de estudios políticos y constitucionales, Madrid, 2016.
- MARTINEZ CUEVAS, MD. “La financiación de los partidos políticos en el ordenamiento jurídico español. Algunas consideraciones de derecho comparado”, en *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad de Granada*, núm. 8, 2005.
- PÉREZ-MONEO AGAPITO, M. *La disolución de partidos políticos por actividades antidemocráticas*. LEX NOVA, S.A, Valladolid, 2007.
- PÉREZ ROYO, J. *Curso de derecho constitucional*. Marcial Pons, Madrid, 2014.

- PRESNO LINERA M.A. “La reforma del sistema de financiación de los partidos políticos” en *Revista española de derecho constitucional*, núm. 57, 1999.
- RODRÍGUEZ, A, FIDALGO, E. “Responsabilidad social, crisis financiera y normalización contable en los partidos políticos españoles” en *Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa*, núm. 74, 2012.
- RUIZ- RICO, RUIZ, G.J. “El control sobre la financiación de los partidos políticos: un desafío permanente para el legislador” en *Teoría y realidad constitucional*, núm. 35, 2015.
- SÁNCHEZ GONZÁLEZ, S, MELLADO PRADO, P, GOIG MARTÍN, J. M. *La democracia constitucional española*. Centro de Estudios Ramón Areces, S.A, Madrid, 1997.
- SÁNCHEZ GONZÁLEZ, G. “Financiación de los partidos políticos en Estados Unidos” en *Teoría y realidad constitucional*, núm. 6, 2000.
- SÁNCHEZ MUÑOZ, O. “La financiación de los partidos políticos en España: ideas para un debate” en *Revista española de derecho constitucional*, núm. 99, 2013.
- SANTANO, A, C. *El análisis constitucional del sistema de financiación pública de partidos políticos en España*. Tesis. Universidad de Salamanca, 2013.
- SCHNEIDER, H, P. *Democracia y constitución*. Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1991.
- SERRANO MAÍLLO, I. “Financiación de los partidos políticos” en *Teoría y realidad constitucional*, núm. 12-13, 2003.